



14 LUGLIO 2021

L'affido familiare tra intervento  
pubblico multilivello e attività del  
privato sociale

di Angelo Mari

Professore a contratto di Programmazione e direzione amministrativa  
Università LUMSA



# L'affido familiare tra intervento pubblico multilivello e attività del privato sociale\*

**di Angelo Mari**

Professore a contratto di Programmazione e direzione amministrativa  
Università LUMSA

**Abstract [It]:** L'articolo esamina l'intervento pubblico e le attività del terzo settore in materia di affido familiare, dal punto di vista giuridico amministrativo. L'affido familiare riguarda il collocamento presso famiglie affidatarie o in case famiglia, di minori che vivono in famiglie d'origine disagiate e per le quali esiste un'obbligazione pubblica di aiuto, sancita a partire dalla Costituzione, da organizzare insieme con le reti sociali. Dal contributo emerge una iper regolazione, contenuta in piani, linee guida, regolamenti, emanati da Stato, regioni e comuni, che rischia di burocratizzare il sistema e rendere inappropriate le decisioni assunte dai servizi sociali territoriali e dall'autorità giudiziaria.

**Abstract [En]:** The essay examines public intervention and activities of the third sector in the field of family foster care, from an administrative legal point of view. Family foster care concerns the placement with foster families or foster homes of children living in disadvantaged families and for whom there is a public commitment to help, as laid down in the Constitution, to be organized together with social networks. The contribution reveals an over-regulation, contained in plans, guidelines, regulations, issued by the State, regions and municipalities, which risks bureaucratizing the system and making inappropriate the decisions taken by the territorial social services and the judicial authority.

**Parole chiave:** minori; affido familiare; servizi sociali; terzo settore; burocrazia

**Keywords:** children; foster care; social services; third sector; bureaucracy

**Sommario:** 1. Attualità di un tema antico. 2. I tipi di affido familiare e i compiti dei servizi sociali. 3. I principi ispiratori tra dimensione globale e comunitaria. 4. Il ruolo dell'amministrazione centrale. 4.1. In particolare: le linee di indirizzo nazionali. 5. Il ruolo delle regioni e degli enti locali. 6. Gli altri attori coinvolti e gli strumenti di raccordo del sistema integrato. 6.1. I rapporti tra organismi pubblici e privato sociale. 7. Gli strumenti amministrativi e il rischio burocratico.

## 1. Attualità di un tema antico

Nel tempo che stiamo vivendo - tra emergenza socio-sanitaria legata alla pandemia e programmazione degli interventi strutturali per il rilancio del Paese - emergono numerose questioni relative alle condizioni delle persone e delle comunità. Il dibattito che si è sviluppato interessa anche i temi e i problemi riguardanti i bambini e gli adolescenti e, in questo ambito, è stata posta l'attenzione all'istituto giuridico

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

dell'affido familiare, o di tipo familiare<sup>1</sup>, dei minori che vivono in situazioni di disagio sociale e dei minori stranieri non accompagnati<sup>2</sup>.

Si tratta di un campo che interessa circa 27.000 minori<sup>3</sup> e coinvolge una sorta di triangolo ideale - il cosiddetto "mondo del bambino" - rappresentato dal minore, dalle famiglie interessate e dai contesti di riferimento, da inquadrare in una prospettiva ecologica, intesa come sana interrelazione tra individuo e ambiente<sup>4</sup>.

L'istituto dell'affidamento dei minori fuori famiglia è antico<sup>5</sup>, mentre più nuova è la situazione giuridica nella quale con il medesimo termine "affido" si indicano le decisioni relative alla collocazione dei minori in caso di separazione o di divorzio, aspetti di cui qui non ci si occupa. In effetti, come è stato rilevato<sup>6</sup>, la possibilità di provvedere all'allevamento di bambini abbandonati (esposti) - o semplicemente appartenenti a famiglie povere - ricorrendo alla cura di balie (baliatico) era previsto già negli Stati italiani

---

<sup>1</sup> Il tema ha assunto molta rilevanza anche dal punto di vista politico, soprattutto dopo le cronache di distorta applicazione della legislazione da parte di servizi ed operatori, per i quali sono in corso procedimenti penali basati su fatti di allontanamento disposti, si presume, a soli fini lucrativi e professionali (ad esempio, il caso Bibbiano) oppure in casi di abusi perpetrati nei confronti dei minori nelle comunità di tipo familiare (ad esempio, caso Forteto); tant'è che con legge 8 marzo 2019, n. 21 è stata istituita la specifica *Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "il Forteto"* e, successivamente, con legge 29 luglio 2020, n. 107 è stata istituita la *Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori*. Tra i Compiti attribuiti a quest'ultima Commissione, vi è la verifica: dell'andamento della gestione delle comunità di tipo familiare che accolgono i minori; delle modalità operative dei servizi sociali; dell'esecuzione delle decisioni dai tribunali per i minorenni; dell'utilizzo delle risorse pubbliche e private. Anche il Consiglio nazionale degli ordini degli assistenti sociali, sulla scia del rinnovato interesse sull'argomento, ha recentemente adottato nuove *Indicazioni e criteri operativi per gli assistenti sociali nelle azioni di protezione, tutela e cura delle relazioni in età evolutiva*, Roma, maggio 2021, in [www.cnoas.org](http://www.cnoas.org). Lo scopo è di dare sia suggerimenti di riforma sia linee guida operative per migliorare e ottimizzare le funzioni svolte dai servizi in materia.

<sup>2</sup> Basti considerare che il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, presentato dall'Italia all'Unione europea alla fine di aprile 2021, consultabile in [www.governo.it](http://www.governo.it) considera prioritaria anche le politiche familiari. In particolare, si veda l'Obiettivo generale M5C2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", dove si evidenzia l'esigenza di rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali in riferimento, tra gli altri alle esigenze di sostegno alle famiglie, ai minori e agli adolescenti.

<sup>3</sup> Gli ultimi dati disponibili al 31 dicembre 2017, mostrano che i minori fuori la famiglia di origine sono complessivamente 27.111; di questi, 14.219 sono in affidamento familiare, 12.892 sono ospitati nei servizi residenziali (comunità di tipo familiare). I minori stranieri non accompagnati accolti sono circa cinquecento (su una presenza censita di circa 6.600). Si tratta del 2,8 per mille della popolazione residente appartenente alla fascia di età zero diciassette anni. Tre affidamenti su quattro sono di natura giudiziale. Cfr. in proposito, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni*, Quaderni della ricerca sociale 46, Istituto degli innocenti, Firenze, marzo 2020, in [www.minori.it](http://www.minori.it)

<sup>4</sup> Le tre dimensioni che compongono i lati del triangolo interessano: il mio crescere; di che cosa ho bisogno da chi si prende cura di me; il mio ambiente di vita. La cornice teorica socio-psicologica è basata su una serie di principi: sostenere le condizioni che favoriscono lo sviluppo e il benessere del bambino; il benessere del bambino si iscrive in una prospettiva ecologica; i bambini e i genitori sono considerati come partner di intervento; vengono identificati sia le criticità sia i punti di forza; la collaborazione tra tutti gli attori coinvolti è essenziale per rispondere adeguatamente ai bisogni del bambino e della sua famiglia; l'analisi dei bisogni costituisce un processo continuo che accompagna l'erogazione del servizio. Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Linee di indirizzo nazionali. L'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità*, Roma, dicembre 2017, in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

<sup>5</sup> M. DOGLIOTTI, *Minori, affidamento dei (ad vocem)*, *Nuovissimo digesto italiano*, Appendice, Utet, Torino, 1984. Per gli aspetti socio-economici, V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni in Italia. Dal Medioevo ad oggi*, il Mulino, Bologna, 2000.

<sup>6</sup> P. LOMBARDI, *Affidamento familiare*, in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, diretto da A. CAMPANINI, Carocci, Roma, seconda edizione, 2013, p. 36 e ss.

preunitari in risposta al bisogno di dare ai bambini un ambiente sano, in grado di offrire loro l'affetto e l'opportunità di crescere ed essere educati in una famiglia adeguata<sup>7</sup>. Nel periodo fascista l'affidamento familiare si trasformò in una alternativa all'inserimento in istituto di bambini di famiglie in difficoltà e, in seguito, per minori irregolari nella condotta o nel carattere<sup>8</sup>. Nella Costituzione repubblicana, il tema della tutela della famiglia e dei minori è stigmatizzato sotto diversi profili<sup>9</sup>, tra i quali ai nostri fini si ricordano le statuizioni dell'art. 30 sul diritto dovere dei genitori di mantenere istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio e sul compito del legislatore di provvedere a forme e modalità di svolgimento dei compiti dei genitori in caso di loro incapacità di assolvimento; dell'art. 31 sul compito della Repubblica di agevolare con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi e di proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù; dell'art. 34 sul sostegno alle famiglie per garantire il diritto allo studio dei figli<sup>10</sup>. Ovviamente, il tutto va posto in relazione con il secondo comma dell'art. 3 sull'uguaglianza sostanziale. Queste disposizioni sono importanti al punto tale da portare a ritenere che nel gran numero dei casi, la incapacità dei genitori – che come tra un momento si vedrà è il presupposto per l'affido familiare temporaneo – costituisce un puro e semplice riflesso della incapacità della Repubblica di attuare il programma di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e, in definitiva, di rimozione delle discriminazioni di “classe” che condizionano il benessere psico-fisico-sociale dei minori e delle famiglie<sup>11</sup>. Oggi le disposizioni normative cardine sono contenute nella legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificata nel 2001<sup>12</sup>, dal titolo significativo “Diritto del minore ad avere una famiglia”, alla quale si affiancano numerose disposizioni generali e specifiche che concorrono a definire il quadro giuridico di riferimento

---

<sup>7</sup> Come è stato ricordato, nel passato il rapporto tra affidamento e adozione era diverso e il primo costituiva il percorso proprio per pervenire a quella forma di “piccola adozione” che veniva chiamata “affiliazione”, poi abrogata. F. OCCHIOGROSSO, *Manifesto per una giustizia minorile mite*, Angeli, Milano, 2009, p. 136

<sup>8</sup> A.C. MORO, *Manuale di diritto minorile*, Zanichelli, Bologna, 2002. Questo tipo di affidamento ai “servizi sociali” nasce con l'emanazione del Regio decreto legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito dalla legge 17 maggio 1935, n. 835 “Istituzione e funzionamento dei tribunali per i minorenni”.

<sup>9</sup> A. SCHILLACI, *Famiglie e dignità delle relazioni: una lettura costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2019.

<sup>10</sup> M. BESSONE, *La famiglia nella Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1977.

<sup>11</sup> G. ASSANTE, P. GIANNINO, F. MAZZIOTTI, *Manuale di diritto minorile*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 135.

<sup>12</sup> Il titolo originario era “Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori”, poi cambiato con la legge 28 marzo 2001, n. 149. Per le prime analisi, si vedano G. MORANI, *La nuova disciplina dell'affidamento e dell'adozione nazionale dei minori*, in *Giurisprudenza di Merito*, n. 6, 2002; D. VALENTINO, *Brevi note in tema di affido dei minori*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, n. 3, 2006.

insieme con la disciplina del codice civile<sup>13</sup> sul minore e sulla famiglia<sup>14</sup>. In tale contesto, l'istituto dell'affido familiare dei minori fuori famiglia si connota di due caratteristiche fondamentali: la temporaneità (al massimo due anni, salvo proroghe) e il costante mantenimento dei rapporti con la famiglia di origine<sup>15</sup>. Il che, nella nostra tradizione giuridica, distingue nettamente l'affidamento familiare dall'adozione<sup>16</sup>, anche se recentemente è stato introdotto per legge il diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare che attenua tale netta distinzione, creando un potenziale collegamento eccezionale tra affido temporaneo e adozione, in una sorta di corsia preferenziale<sup>17</sup>.

In tutti gli atti normativi che disciplinano la materia si attribuiscono competenze allo Stato, alle regioni e agli enti locali, che sono chiamati a sostenere con idonei interventi i nuclei familiari a rischio, innanzi tutto al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia, poi di favorire, promuovere e sostenere l'affido – quando ciò si rende necessario - presso famiglie o comunità di tipo familiare. E' interessante segnalare da subito che già dal 1984 è stato previsto che le attività pubbliche si dovessero relazionare con enti e associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie<sup>18</sup>.

Fatta questa premessa, nelle note seguenti si prendono in considerazione gli aspetti istituzionali e amministrativi che interessano la materia, aspetti i cui interventi, come appena ricordato, vanno inquadrati nel nostro sistema ordinamentale multilivello e multiorganizzato. Lo studio è volto soprattutto a verificare

---

<sup>13</sup> Soprattutto con le modifiche introdotte dalla legge 10 dicembre 2012, n. 219, *Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali* e dal d.lgs. 28 dicembre 2013, n. 154, *Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'art. 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219*. In particolare, va fatto riferimento all'art. 315-bis (Diritti e doveri del figlio). Il figlio ha diritto di essere mantenuto, educato, istruito e assistito moralmente dai genitori, nel rispetto delle sue capacità, delle sue inclinazioni naturali e delle sue aspirazioni. Il figlio ha diritto di crescere in famiglia e di mantenere rapporti significativi con i parenti. Il figlio minore che abbia compiuto gli anni dodici, e anche di età inferiore ove capace di discernimento, ha diritto di essere ascoltato in tutte le questioni e le procedure che lo riguardano. Il figlio deve rispettare i genitori e deve contribuire, in relazione alle proprie capacità, alle proprie sostanze e al proprio reddito, al mantenimento della famiglia finché convive con essa.

<sup>14</sup> Solo per citare le normative più significative, si può far riferimento a: legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*; legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*; legge 19 ottobre 2015, n. 173, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare*; legge 7 aprile 2017, n. 47, *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*; legge 11 gennaio 2018, n. 4, *Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici*.

<sup>15</sup> Cass. civile, sez. I, 12 novembre 2018, n. 28998.

<sup>16</sup> L. FADIGA, *L'adozione*, il Mulino, Bologna, 2003, intitola un paragrafo del testo "Una cosa che non c'entra: l'affidamento familiare", p. 104. Ciò si riflette anche nel lato processuale, qualora si consideri che gli affidatari non possono impugnare la dichiarazione di adottabilità, così Corte di appello Milano, sez. famiglia, 19 luglio 2016; da ultimo, cfr. Cass. civile, sez. I, 9 aprile 2021, n. 9456.

<sup>17</sup> Legge 19 ottobre 2015, n. 173, *cit.* Per le prime valutazioni, si vedano A. MORACE PINELLI, *Il diritto alla continuità affettiva dei minori in affidamento familiare. Luci ed ombre della legge 19 ottobre 2015, n. 173*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, n. 1, 2016. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Sull'adozione da parte degli affidatari dopo la legge n. 173/2015*, in *Famiglia e diritto*, n. 6, 2017. Cfr. anche AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, *La continuità degli affetti nell'affido familiare. Documento di studio e di proposta*, Roma, 2017, in [www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org)

<sup>18</sup> Art. 1, legge n. 184/1983, *cit.*

se la forte presenza pubblica generi una iper regolazione amministrativa, che con l'intento di rendere omogenei e virtuosi i comportamenti dei diversi attori coinvolti nel settore, corre il rischio di ingessare e burocratizzare il sistema, producendo effetti opposti rispetto a quelli voluti.

Va precisato che in questo contributo non si entra nel merito delle molte questioni che interessano la scienza giuridica e la giurisprudenza in ordine al concetto di famiglia<sup>19</sup> e di come esso influenzi le scelte amministrative e le decisioni dei giudici; né su altre delicate questioni quali, ad esempio, il diritto degli omosessuali alla genitorialità o alla adozione mite a causa del cosiddetto “semi abbandono permanente” del minore, questioni queste controverse che affannano i giuristi soprattutto sul versante civilistico<sup>20</sup>.

## 2. I tipi di affido familiare e i compiti dei servizi sociali

Esistono diverse tipologie di affidamento familiare che hanno interessato sia la scienza giuridica sia la giurisprudenza<sup>21</sup>. I presupposti legittimanti comuni previsti dalla legge sono essenzialmente due: la temporanea assenza di un ambiente familiare idoneo; l'insufficienza, l'inadeguatezza, il fallimento degli interventi di sostegno alla famiglia di origine erogati dalle amministrazioni pubbliche. Va sottolineato che la legge dispone espressamente che “le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia”, ponendo poi una specifica “obbligazione pubblica” volta ad organizzare interventi di sostegno e di aiuto<sup>22</sup>. Riguardo ai soggetti, la legge dispone che possono essere affidatari in una sorta di gerarchia decisionale: una famiglia, preferibilmente con figli minori; una coppia convivente; una persona singola. Tutti devono essere comunque in grado di assicurare il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno il minore affidato. Soltanto ove non sia possibile uno dei ricordati tipi di affidamento è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Il concetto di famiglia è oggi incerto e si declina in una molteplicità di modelli possibili, trapassando dall'”isola” all'”arcipelago”: famiglia di fatto; famiglia arcobaleno; famiglia ricostruita; famiglia sociale. Così, G. AUTORINO, *Adozione e affidamento familiare: nuove definizioni e nuove tensioni*, in [www.comparazionediritto.it](http://www.comparazionediritto.it), 2014; C.M. BIANCA, *Dove va il diritto di famiglia?*, in *Famiglia*, n. 1, 2001.

<sup>20</sup> Cfr. in proposito, E. GIACOBBE, *Adozione e affidamento familiare: Ius conditum, “vivens”, condendum*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, n. 1, 2016.

<sup>21</sup> Per l'evoluzione della materia e le posizioni della scienza giuridica e della giurisprudenza si vedano: M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, Giuffrè, Milano, 1990; G. AUTORINO STANZIONE, V. ZAMBRANO, *Affidamenti familiari*, Giuffrè, Milano, 2002; G. MANERA, *L'adozione e l'affidamento familiare nella dottrina e nella giurisprudenza*, Angeli, Milano, 2004; G. CONTIERO, *Affidamento dei minori*, Giuffrè, Milano, 2014; D. MARINELLI, L. NATALE, *L'affidamento del minore*, Maggioli, Rimini, 2017.

<sup>22</sup> Sul concetto di obbligazione pubblica, si veda per tutti M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 217 e ss. Queste obbligazioni pubbliche in materia di affidamento familiare possono essere ascritte alle “prestazioni pubbliche delle amministrazioni”, dove la situazione soggettiva sottostante è di interesse legittimo, per cui l'Autore le qualifica come “regolazioni imperfette”.

<sup>23</sup> Art. 2, commi 1 e 2, legge n. 184/1983 e smi. Si ricorda che fino al 2006 sono esistiti gli istituti per minori, poi soppressi.



Volendo provare a fare una rapida panoramica dei differenti tipi di affidamento si possono distinguere le seguenti fattispecie: consensuale o giudiziale, in relazione al soggetto che lo dispone (servizi sociali o tribunale); intrafamiliare o eterofamiliare, in relazione al grado di parentela con il minore della famiglia accogliente; residenziali, diurno/semiresidenziale e a tempo parziale, in relazione ai tempi di permanenza, al ruolo e ai compiti degli affidatari; affidamento in situazioni particolari<sup>24</sup> (bambini piccoli fino ai tre anni; situazioni di emergenza<sup>25</sup>; situazioni di particolare complessità; minori stranieri non accompagnati, affidamento familiare internazionale). La scienza giuridica considera anche gli “affidamenti privati”, che esulano dalle regole amministrative e giurisdizionali, ponendosi in una sorta di rapporti e relazioni di fatto tra famiglie, che pongono diverse questioni sulle situazioni giuridiche soggettive che vengono così a determinarsi e che comunque implicano, dopo un certo periodo di tempo (sei mesi) l’obbligo di segnalazione del fatto al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni<sup>26</sup>.

L’affidamento consensuale è disposto dai servizi sociali territoriali, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la responsabilità, ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici (e anche il minore di età inferiore, in relazione alla sua capacità di discernimento); il provvedimento è reso esecutivo con decreto del giudice tutelare. Quando manca l’assenso dei genitori o del tutore, all’affidamento provvede il Tribunale per i minorenni. Pertanto, il ruolo principale dei servizi sociali territoriali è di individuare le famiglie e i minori in difficoltà, provare ad aiutarli a risolvere i propri problemi e, quando le condizioni sono compromesse, proporre prima l’affidamento consensuale, poi nei casi di insuccesso, interessare il tribunale; scegliere le famiglie affidatarie e le comunità.

Nel provvedimento di affidamento familiare sono indicate specificamente le motivazioni sottostanti, i tempi e i modi dell’esercizio dei poteri riconosciuti all’affidatario e le modalità attraverso cui i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore. Deve inoltre essere chiaramente indicato il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l’affidamento con l’obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale dei minorenni. Il servizio sociale responsabile è tenuto a predisporre una relazione semestrale sull’andamento del programma e sull’evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo

---

<sup>24</sup> A. CONCAS, *L’istituto dell’affidamento familiare*, in *Diritto.it*, 2017. Per l’affidamento familiare internazionale, si applica la *Convenzione dell’Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale*, ratificata in Italia con legge 31 dicembre 1998, n. 476. Si veda in proposito, P.C. PAZÈ, *Affidamento familiare internazionale e soggiorni solidaristiche*, in *Minorigiustizia*, n. 3, 2007.

<sup>25</sup> L’art. 403 del codice civile stabilisce che: “Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all’educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell’infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere, in modo definitivo alla sua protezione”. Sulle numerose questioni interpretative, si veda F. RUSCELLO, *Gli interventi della “pubblica autorità” a favore dei minori. “Uso” e “abuso” dell’art. 403 c.c.*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, n. 3, 2016.

<sup>26</sup> M. DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, Giuffrè, Milano, 1990; l’obbligo è previsto dall’art. 9 della legge n. 184/1983.

familiare di provenienza. In sostanza, si può dire che l'affidamento familiare è gestito dalla famiglia affidataria - alla quale spetta per legge l'esercizio dei poteri connessi alla potestà parentale in relazione agli ordinari rapporti con le istituzioni scolastiche e con le autorità sanitarie<sup>27</sup> - e dai servizi sociali locali, che sono chiamati a svolgere anche un'opera di sostegno educativo e psicologico e ad agevolare i rapporti tra le famiglie coinvolte "avvalendosi" delle associazioni familiari, mettendo in campo tutti quegli strumenti che costituiscono i cosiddetti "fattori predittivi di successo". Pertanto, come è stato rilevato gli affidatari, con cui i servizi sociali sottoscrivono appositi accordi, "svolgono di fatto un vero e proprio lavoro sociale, che deve trovare anche un corrispettivo o quantomeno un robusto aiuto. In Italia in alcune regioni è previsto per gli affidatari un piccolo contributo mensile, in alcune altre esistono servizi sociali che seguono l'affidamento e aiutano a mantenere i rapporti con la famiglia di origine, con tutti i suoi problemi"<sup>28</sup>. D'altra parte, l'affidamento e l'adozione non si pongono in alternativa all'azione dello Stato diretta ad agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la famiglia e i compiti relativi, né possono costituire un comodo alibi per inadempienze e insufficienze dell'intervento pubblico<sup>29</sup>.

L'affido familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato il superiore interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato oppure nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio all'affidato o ancora quando il minore diventa maggiorenne ed è così legittimato ad assumere in modo autonomo le decisioni che lo riguardano (anche se può continuare ad essere seguito dai servizi sociali). In alcuni casi l'affido familiare può essere seguito dall'adozione; ciò, come già ricordato, non costituisce la regola, ma l'eccezione, proprio perché l'istituto giuridico di cui qui ci si occupa ha la finalità principale di riunire il minore con la famiglia di origine e non di allontanarlo definitivamente. In particolare, l'adozione del minore da parte delle famiglie affidatarie temporanee in virtù della ricordata disposizione sul diritto della continuità degli affetti, si può prestare a distorsioni proprio perché potrebbe generare aspettative in capo alle stesse famiglie non conformi allo spirito della legge, ma soprattutto contrarie al preminente interesse del minore.

### **3. I principi ispiratori tra dimensione globale e comunitaria**

L'istituto giuridico dell'affido familiare, si collega anche alla disciplina sovranazionale, globale e comunitaria, alle luce della quale è spesso interpretata la normativa nazionale<sup>30</sup>. In proposito, va innanzi

<sup>27</sup> La famiglia affidataria non assume tutte le responsabilità della famiglia d'origine; si veda al riguardo L. GUFFANTI PESENTI, *Culpa in educando, coabitazione e responsabilità civile per il fatto illecito del minore*, in *Europa e diritto privato*, n. 3, 2020.

<sup>28</sup> L. FADIGA, *L'adozione*, cit. p. 108

<sup>29</sup> G. ASSANTE, P. GIANNINO, F. MAZZIOTTI, *Manuale di diritto minorile*, cit., p. 64.

<sup>30</sup> Ad esempio e in termini più generali, la giurisprudenza costituzionale ha utilizzato come parametro la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata





tutto ricordata la *Convenzione dell'ONU sui diritti dell'infanzia e l'adolescenza*<sup>31</sup>, dove all'articolo 9 si dispone che gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo (ad esempio, in taluni casi particolari, quando i genitori maltrattano o trascurano il minore). In tutti i casi previsti, le parti interessate devono avere la possibilità di partecipare alle deliberazioni e di far conoscere le loro opinioni. Gli Stati rispettano il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo. Di particolare rilievo è poi l'art. 27, dove si dispone che gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale; inoltre, che spetta ai genitori o ad altre persone che hanno l'affidamento del fanciullo la responsabilità fondamentale di assicurare, entro i limiti delle loro possibilità e dei loro mezzi finanziari, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del fanciullo; infine, che gli Stati parti adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori e altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare questo diritto e offrono, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio. Tali statuizioni vanno legate poi alla previsione ex art. 20, secondo cui “ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato”<sup>32</sup>.

Molto rilevante è anche il ruolo di principio svolto dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*<sup>33</sup>, dove, all'art. 24 si dispone che i bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. Inoltre, in tutti gli atti

---

e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, in riferimento alla questione del finanziamento necessario dei servizi da erogare agli alunni e agli studenti portatori di handicap, cosiddetta “certezza delle disponibilità finanziarie”, Corte cost. 19 ottobre 2016, n. 275 e 20 febbraio 2019, n. 83, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>31</sup> *Convention on the Rights of the Child – CRC*, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con la legge n. 176. Questa Convenzione è divenuta il trattato in materia di diritti umani con il più alto numero di ratifiche: ad oggi sono 196 Stati.

<sup>32</sup> La Convenzione prevede un costante monitoraggio dell'implementazione affidata ad un apposito Comitato. Ogni stato parte presenta periodicamente un rapporto, che viene valutato e sul quale si basano specifiche raccomandazioni. Ad esempio, nelle osservazioni conclusive al quinto e sesto rapporto dell'Italia e discusso nel 2019, si ribadisce l'esigenza di garantire che l'allontanamento dei minorenni dalla famiglia, compresi quelli con disabilità, sia consentito solo dopo un'attenta valutazione del superiore interesse riferito al caso individuale e monitorato in modo efficace. Il testo delle osservazioni è consultabile sul sito [www.unicef.it](http://www.unicef.it)

<sup>33</sup> *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, 2000/C 364/01, in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 18 dicembre 2000.

relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente; ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse. Le istituzioni europee intervengono in materia di affidamento familiare anche con particolari convenzioni, come ad esempio quella di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei fanciulli<sup>34</sup> e con specifiche Raccomandazioni con lo scopo di ribadire i principi affermati e orientare le autorità pubbliche nel programmare gli interventi<sup>35</sup>.

Meno esplicite, ma di grande rilevanza, sono poi le statuizioni contenute nella *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*<sup>36</sup>, soprattutto in riferimento alla portata dell'art. 8, sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU<sup>37</sup>. Questa disposizione ha un doppio carattere: il primo, di non ingerenza, in quanto "ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare" e non vi "può essere ingerenza di una pubblica autorità", se non è stabilito dalla legge nei casi previsti dallo stesso articolo<sup>38</sup> e ciò vale per l'allontanamento e l'affidamento familiare<sup>39</sup>; la seconda, di obblighi positivi di adeguatezza organizzativa, in quanto nei pur legittimi interventi legislativi, non vi può essere, ad esempio, una "delega in bianco" ai servizi socio assistenziali territoriali o a consulenti tecnici non adeguatamente formati e selezionati<sup>40</sup>. Sulla base delle ricordate disposizioni la Corte EDU ha condannato di recente l'Italia a porre rimedio – attraverso specifici interventi legislativi - alle distorsioni derivanti dall'applicazione della normativa nazionale che, pur sancendo la temporaneità dell'affido familiare, attraverso il previsto meccanismo delle proroghe lo trasforma a "tempo indeterminato", snaturando il carattere di strumento provvisorio dell'istituto e forzando, oltre il limite temporaneo accettabile, il presupposto della necessità di interventi in sostanza lesivi della sfera dell'integrità familiare<sup>41</sup>.

<sup>34</sup> *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, sottoscritta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77.

<sup>35</sup> Di recente, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sui diritti dei minori*, (COM 2021) 142 final, 24 marzo 2021. Qui è allegata la ricognizione dei molteplici atti adottati nel tempo in materia. Si veda anche, Parlamento europeo, *Risoluzione dell'11 marzo 2021 sui diritti dei minori alla luce della strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*, P9 TA(2021) 0090.

<sup>36</sup> Legge 4 agosto 1955, n. 484, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950*.

<sup>37</sup> Un'approfondita ricognizione della giurisprudenza in materia, è svolta da J. LONG, *Il diritto italiano della famiglia e minorile alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Europa e diritto privato*, n. 4, 2016.

<sup>38</sup> Sicurezza nazionale, pubblica sicurezza, benessere economico, difesa dell'ordine e della prevenzione dei reati, protezione della salute e della morale, protezione dei diritti e delle libertà.

<sup>39</sup> L. TOMASI, *La famiglia nella Convenzione europea dei diritti umani: gli artt. 8 e 14*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2019.

<sup>40</sup> J. LONG, *Il diritto italiano della famiglia e minorile alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit.

<sup>41</sup> Sentenza Corte EDU 18 luglio 2019 (ricorso n. 37748/13), riguardante un affido che si è protratto per oltre un decennio. Si veda PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *L'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano*, Relazione al Parlamento per l'anno 2019, Roma, 2020, in [www.governo.it](http://www.governo.it)

In definitiva, i principali atti sovranazionali, fissano alcuni principi cardine, che possono essere così riassunti: il minore ha diritto a crescere in un ambiente familiare adeguato e mantenere significativi rapporti con i genitori; l'allontanamento deve essere espressamente disciplinato dalla legge in base al criterio di stretta legalità; i poteri pubblici devono assicurare adeguate forme di sostegno economico e sociale per i genitori e per i minori, approntando le corrispondenti strutture organizzative territoriali di qualità.

#### 4. Il ruolo dell'amministrazione centrale

Nell'attuale quadro di ripartizione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, le amministrazioni centrali svolgono un ruolo importante riguardo l'istituto dell'affido familiare; ciò sia dal punto di vista normativo, sia sotto il profilo amministrativo. Per quanto riguarda la legislazione, si ricorda che la materia va inquadrata in parte nell'ambito di competenza esclusiva statale sull'ordinamento civile e sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lettere l) ed m) della Costituzione); in parte nell'ambito della legislazione concorrente, soprattutto in materia di tutela della salute e di istruzione (art. 117, comma 3 della Costituzione), dove allo Stato spetta determinare i principi fondamentali.

Alla legislazione residuale regionale, vanno invece ricondotti i "servizi sociali", così come definiti dall'art. 128 del d.lgs. n. 112/1998<sup>42</sup>, vale a dire quelle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere o superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita nel cui ambito di operatività rientrano minori e famiglie<sup>43</sup>. Come è evidente, in materia svolge un ruolo fondamentale il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. sia nella dimensione verticale sia nella valenza orizzontale<sup>44</sup>. Di conseguenza, seppur la caratteristica organizzativa dei servizi sociali è essenzialmente regionale e comunale<sup>45</sup>, permangono spazi di attività amministrativa posta in capo alle amministrazioni centrali, se non altro perché queste si occupano in primo luogo della ripartizione dei fondi nazionali destinati al settore, come ad esempio il *Fondo nazionale per le politiche sociali*, il *Fondo nazionale per la famiglia*, il *Fondo nazionale per la povertà*, il *Fondo nazionale per le non autosufficienze*<sup>46</sup>, cui vanno aggiunte altre provvidenze

<sup>42</sup> D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato, alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*. La definizione di servizi sociali è stata poi ripresa dalla legge n. 328/2000.

<sup>43</sup> Sia consentito il rinvio a A. MARI, *Servizi sociali e federalismo*, in *Comuni d'Italia*, n. 9, 2003, p. 36 e ss

<sup>44</sup> Sui vari aspetti che riguardano l'attuale assetto istituzionale, si vedano A. ALBANESE, C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, il Mulino, Bologna, 2003; L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, il Mulino, Bologna, 2005; A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*. Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>45</sup> V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I servizi sociali*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 1993, Vol. I, p. 825.

<sup>46</sup> I fondi nazionali sono stati ritenuti legittimi dalla giurisprudenza costituzionale a condizione che essi non pongano vincoli di destinazione nelle materie di competenza regionale. Cfr. per tutte, Corte cost., 16 dicembre 2004, n. 423, in

riconducibili alla materia “previdenza sociale”<sup>47</sup>; in secondo luogo, gli apparati centrali si occupano dell’elaborazione e di parte dell’implementazione dei diversi Piani nazionali che riguardano la materia, primi fra tutti il *Piano di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*<sup>48</sup>, il *Piano per gli interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà*<sup>49</sup> e il *Piano nazionale sociale*<sup>50</sup>. In terzo luogo, l’amministrazione centrale porta avanti programmi sperimentali, con lo scopo di innovare le metodologie di intervento e diffondere buone pratiche; è il caso del *Programma di intervento per la prevenzione dell’istituzionalizzazione (P.I.P.P.I)* curato - a partire dal 2010 - dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in *partnership* con università, servizi sociali comunali e organismi del privato sociale con lo scopo di aiutare i percorsi di promozione delle capacità genitoriali.

Tutti questi atti di programmazione non si limitano ad indicare obiettivi e azioni, ma vanno oltre dando “istruzioni” precise alle amministrazioni, attraverso linee guida, modelli operativi, schemi e schede di monitoraggio. Di conseguenza, si assiste a una sorta di processo di conformazione delle attività territoriali alle “idee” centrali e siffatto modo di procedere segue un moto dall’alto verso il basso, che, come si vedrà, passa dallo Stato alle regioni (anche attraverso l’aggiunta di linee di indirizzo) e dalle regioni agli enti locali. A questo punto, se si desiderasse individuare quali sono le strutture centrali che si interessano della materia si potrebbe far riferimento al documento elaborato dal Gruppo di lavoro sulla promozione delle reti dell’affidamento familiare<sup>51</sup>, dove si individuano: la Commissione parlamentare per l’infanzia e l’adolescenza; la Presidenza del consiglio dei ministri (dipartimenti: della famiglia; delle pari opportunità; della gioventù); i ministeri (lavoro e politiche sociali; salute; interno; giustizia); l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza. A questi soggetti si affiancano i coordinamenti nazionali delle regioni, degli enti locali e dei servizi affidi e il coordinamento dei principali organismi del privato sociale, ossia il tavolo nazionale affidi.

Sotto l’aspetto del coordinamento organizzativo, le attività di elaborazione delle politiche dell’infanzia e adolescenza e il monitoraggio dell’implementazione è affidata dalla legislazione agli osservatori nazionali (infanzia<sup>52</sup>, famiglia<sup>53</sup>, disabilità<sup>54</sup>) - organi a composizione mista, dove sono rappresentati i diversi livelli

---

[www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). In dottrina si veda E. VIVALDI, *Il Fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale*, in *Le regioni*, n. 4, 2005.

<sup>47</sup> Per la distinzione tra interventi di “previdenza sociale” di competenza statale e di “servizi sociali”, di competenza regionale, si veda Corte cost., 13 luglio 2004, n. 287, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>48</sup> Previsto dalla legge 23 dicembre 1997, n. 451 *Istituzione della Commissione parlamentare per l’infanzia e l’adolescenza e dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia*.

<sup>49</sup> D. lgs. 15 settembre 2017, n. 147 *Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*.

<sup>50</sup> Legge n. 328/2000, *cit*.

<sup>51</sup> AUTORITÀ GARANTE PER L’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *La promozione delle reti dell’affidamento familiare*, Roma, 2018, in [www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org)

<sup>52</sup> Istituito dalla legge 23 dicembre 1997, n. 451 e regolato con Dpr 14 maggio 2007, n. 103.

<sup>53</sup> Istituito dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 e regolato con Dpcm 10 marzo 2009, n. 43.

<sup>54</sup> Istituito dalla legge 3 marzo 2009, n. 18 e regolato con Dm lavoro 6 luglio 2010, n. 167.



istituzionali, le professioni, il terzo settore e le parti sociali – che hanno la duplice funzione di dar voce a tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti e di trovare punti di equilibrio decisionale condivisi. Gli uffici di supporto degli osservatori sono incardinati nelle amministrazioni centrali di riferimento (Presidenza del consiglio dei ministri e Ministero del lavoro e delle politiche sociali). In sostanza, questo tipo di organizzazioni sono riconducibili al modello delle amministrazioni nazionali<sup>55</sup>, quindi centrali ma non statali, mentre le strutture burocratiche di riferimento permangono nell’ambito statale e quindi soggiacciono a tutte le “regole di ingaggio” proprie del settore, con il conseguente maggior peso decisionale statale.

Agli organismi stabili, si aggiungono a volte organismi temporanei e di scopo. E’ il caso ad esempio della “Squadra speciale di giustizia per la protezione dei minori”, istituita con decreto ministeriale<sup>56</sup> al fine di “assicurare il raccordo tra i diversi attori coinvolti nei procedimenti di collocamento dei minori nelle comunità, la salvaguardia dei livelli omogenei di tutela degli stessi e di rispetto delle procedure”, attraverso lo svolgimento dei seguenti compiti: monitorare lo stato di attuazione della normativa vigente; evidenziarne le criticità; elaborare proposte di modifica; promuovere la creazione di una banca dati integrata relativa agli affidamenti familiari; proporre circolari di armonizzazione delle procedure.

#### **4.1. In particolare: le linee di indirizzo nazionali**

In materia di affido familiare, così come in molti altri settori di intervento pubblico, da qualche anno si utilizza lo strumento giuridico delle “linee di indirizzo” o “linee guida”, per indirizzare e coordinare<sup>57</sup> le attività dei diversi livelli di governo e, più in generale, degli operatori del settore. In ambito statale le linee di indirizzo sono adottate in genere con decreto del ministro competente e seguono una procedura di elaborazione complessa che vede il coinvolgimento sia del privato sociale sia della Conferenza unificata stato, regioni e autonomie locali. Ciò significa che l’imputazione giuridica -nell’accezione di imputazione di risultato<sup>58</sup> - è plurima e coinvolge appunto i diversi livelli di governo.

Procedendo ora ad una rapida analisi delle linee guida adottate in materia, si deve far riferimento a tre documenti generali: *Linee di indirizzo per l’affidamento familiare*<sup>59</sup>, *Linee di indirizzo per l’accoglienza nei servizi*

---

<sup>55</sup> Cfr., L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, Cedam, Padova, 1988.

<sup>56</sup> Dm. Giustizia, 22 luglio 2019.

<sup>57</sup> Il che, nella sostanza, rievoca e fa risorgere sotto spoglie diverse la vecchia funzione statale di indirizzo e coordinamento, ormai superata dalla riforma costituzionale del 2001. Cfr. Corte cost. 8 giugno 2001, n. 179.

<sup>58</sup> Cfr., G. GUARINO, *L’organizzazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 92.

<sup>59</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Linee di indirizzo per l’affidamento familiare*, approvate in Conferenza Unificata, il 25 ottobre 2012, in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)



*residenziali per minorenni*<sup>60</sup> e *Linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità*<sup>61</sup>; a questi si affiancano documenti specifici di cui poi si dirà. Come è scritto nelle premesse di ciascuno degli atti citati, le linee rappresentano uno strumento che mette a sistema il ricco bagaglio di esperienze, riflessioni, strumenti acquisiti durante i seminari realizzati nell'ambito di specifici percorsi di approfondimento, unitamente alle competenze messe in campo da tutti i rappresentanti delle organizzazioni pubbliche e private coinvolte, assumendo una caratterizzazione forte e strutturata grazie ai contenuti espressi, alla legittimazione e all'ampio riconoscimento interistituzionale. Le linee rappresentano dunque un potente strumento di orientamento nazionale delle pratiche dei territori, cui possono far riferimento non solo gli amministratori, ma anche le persone e i gruppi sociali. Pertanto, la prima caratteristica che si può evidenziare riguarda non solo il contenuto, che rappresenta il “precipitato” delle migliori esperienze, ma anche la sostanziale condivisione da parte di tutti gli attori coinvolti.

Sotto il profilo degli effetti giuridici, viene espressamente dichiarato che le linee di indirizzo non si sostituiscono alle legislazioni regionali che hanno regolamentato – o regolamenteranno - l'applicazione dell'affidamento familiare sui territori, ma offrono un quadro di riferimento complessivo rispetto a principi, contenuti e metodologie di attuazione organizzato nella forma delle “raccomandazioni”. Si precisa poi che le raccomandazioni adottate non hanno una forza cogente, né misurata su base empirica, ma rappresentano in ogni modo un punto di incontro tra esperienze e letteratura che può costituire un riferimento unitario per gli amministratori regionali e locali, per gli operatori e per i cittadini interessati a migliorare e qualificare l'affidamento familiare. Infine, le linee di indirizzo sono affidate ai territori per “validarle nei contenuti e nella metodologia” e per migliorarle attraverso un percorso di monitoraggio sull'applicazione e di confronto sugli esiti.

Passando agli altri documenti specifici, l'atto più significativo è rappresentato dalle *Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine*<sup>62</sup>, adottate con lo scopo di coordinare le attività dei diversi soggetti che costituiscono la “comunità educante”, per prevenire le situazioni di disagio scolastico dei minori in un'ottica di inclusione.

Sulla valenza giuridica e non meramente narrativa delle ricordate linee di indirizzo, dal punto di vista delle dinamiche istituzionali e dei rapporti e raccordi tra i diversi livelli di governo, non sembrano esserci dubbi, mentre più dibattuta ne è la qualificazione. Questa - in riferimento alla più generale nozione di linee guida

---

<sup>60</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni*, approvate in Conferenza Unificata il 14 dicembre 2017, in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

<sup>61</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità*, approvate in Conferenza Unificata il 21 dicembre 2017, in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

<sup>62</sup> MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA E AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, *Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine*, Roma, 2017. In [www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org)



- è stata accostata alla fonte regolamentare, almeno come aspetto interno<sup>63</sup>, oppure alla cosiddetta *soft law*<sup>64</sup>. Comunque, la giurisprudenza amministrativa tende a dare alle linee guida una valenza, seppur minima, precettiva, al fine di non attenuare la tutela giurisdizionale<sup>65</sup>.

Dal punto di vista sostanziale alle linee guida è stata attribuita una valenza “iconica” dal momento che l'accostamento di esse alla “figura dell'icona appare interessante non solo per la relazione “di somiglianza” che le prime mostrano con l'oggetto che rappresentano, ossia le migliori prassi legate all'ambito materiale cui si riferiscono e che elevano a modello. Esse, infatti, assurgono anche a “rappresentazioni derogabili”: così come le icone non esibiscono la totalità degli aspetti e dei caratteri dell'oggetto che raffigurano (per il cui apprezzamento è necessaria la visualizzazione dell'oggetto nel modo in cui appare nella realtà), le linee guida sono il frutto di un'astrazione richiedente una competenza specifica e che non esclude che i soggetti chiamati a darne attuazione possano derogarvi, con la spendita di una maggiore competenza, alla luce delle circostanze del caso concreto”<sup>66</sup>.

Il fatto che le linee di indirizzo in materia di affido familiare debbano essere “osservate” è abbastanza pacifico. Basti considerare che sia il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia, sia il Garante nazionale ne hanno recentemente raccomandato l'implementazione. In particolare, il Comitato delle Nazioni Unite ha invitato l'Italia a “garantire che le Linee guida nazionali (così vengono denominate) siano applicate in modo efficace, appropriato e su base paritaria e nella stessa misura nelle diverse regioni del Paese, tenendo conto del fatto che esistono diverse forme di collocamento familiare dei minorenni nelle varie Regioni”<sup>67</sup>. Sulla stessa scia la segnalazione del Garante, che ha invitato regioni e comuni a “recepire” le linee di indirizzo nazionali anche al fine di salvaguardare la funzione pubblica della tutela minorile e garantire la continuità degli interventi<sup>68</sup>.

Dall'analisi che precede è facile rilevare che le linee di indirizzo nazionali in materia di affido familiare rappresentano una sorta di cornice di riferimento – culturale e normativa - con funzioni di tipo indicativo più che precettivo, anche se a volte gli stessi destinatari si limitano a “recepirlle” senza ulteriori specificazioni, facendole entrare così negli specifici ordinamenti di riferimento<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> V. ITALIA, *Le linee guida e le leggi*, Giuffrè, Milano, 2016.

<sup>64</sup> M. MAZZAMUTO, *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2015

<sup>65</sup> Cons. Stato, sez. VI, 25 marzo 2015, n. 1584.

<sup>66</sup> Così, F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fisionomia delle linee guida; abbozzo di una traiettoria evolutiva con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici*, in *il diritto dell'economia*, n. 1, 2021, p. 18.

<sup>67</sup> COMITATO ONU SUI DIRITTI DELL'INFANZIA, *Osservazioni conclusive al quinto e sesto rapporto periodico dell'Italia*, 2019, *cit.*

<sup>68</sup> AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, *Sistema della tutela minorile*. Segnalazione ai sensi degli articoli 3 e 4 della legge n. 112/2011, 29 luglio 2019, in [www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org)

<sup>69</sup> Si veda, ad esempio, Delibera Giunta Regione Lazio n. 2 marzo 2018, n. 148, *Adozione e diffusione delle linee di indirizzo per l'affidamento familiare approvate in Conferenza unificata rep. atti n. 123 del 25 ottobre 2012*.

## 5. Il ruolo delle regioni e degli enti locali

Come già ricordato, alle regioni spetta la competenza legislativa residuale in materia di servizi sociali ai sensi dell'art. 117, comma 4 della Costituzione. Nel nostro sistema multilivello, l'esercizio di tale competenza regionale si traduce in concreto nell'adottare regole di specificazione della normativa nazionale, con funzione di indirizzo e coordinamento locale oppure nel fissare *standard* qualitativi delle strutture di accoglienza ai fini dell'accREDITAMENTO<sup>70</sup>. Gli strumenti giuridici utilizzati nel tempo sono vari e comprendono leggi<sup>71</sup>, regolamenti<sup>72</sup>, delibere delle giunte con valenza di atti amministrativi generali, di linee guida<sup>73</sup> e di direttiva<sup>74</sup>, che a volte fondano le proprie radici nella regolamentazione dell'assistenza sociale, dopo la regionalizzazione di cui al Dpr 616/1977. In pratica, i destinatari primi delle attività regolative regionali sono gli enti territoriali (comuni, asl, distretti, ecc.), gli enti del privato sociale e, solo indirettamente le famiglie, i genitori e i minori. Tutti gli atti ricordati si premurano di fissare il contributo economico da erogare alle famiglie affidatarie, così come previsto dall'art. 80 della legge 184/1983.

Dal punto di vista sostanziale, si riscontra una certa omogeneità tra gli orientamenti nazionali e quelli regionali, nel senso che le regioni seguono per lo più le indicazioni che provengono dal centro, dando forma e soluzioni organizzative alle indicazioni centrali<sup>75</sup>. Pertanto, anche quei territori che non hanno ancora “recepito” le linee guida nazionali, organizzano le attività ispirandosi ad una sorta di meccanismo di cedevolezza che rende applicabile la disciplina nazionale fino a quando le regioni che non lo hanno ancora fatto disciplineranno autonomamente la materia.

Volgendo lo sguardo agli enti locali, va ancora ricordato che, nelle vicende relative all'affidamento familiare, un ruolo essenziale e determinante è svolto dai servizi sociali territoriali, che fanno capo ai comuni<sup>76</sup>. Questi ultimi agiscono secondo una triplice prospettiva - preventiva, promozionale e inclusiva<sup>77</sup> – da inquadrare nel modello teorico del “servizio sociale di comunità”; questo comprende tutte le iniziative che hanno l'obiettivo di stimolare gruppi di persone, comunità appunto, e mettere in atto

---

<sup>70</sup> Per la ricognizione delle disposizioni in materia, si veda MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, Roma, 2017, in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

<sup>71</sup> Regione Basilicata, legge 20 marzo 2015, n. 13, *Istituzione del servizio regionale per garantire il sostegno alle adozioni e agli affidamenti familiari*.

<sup>72</sup> Regione Lazio, Regolamento 4 marzo 2019, n. 2, *Regolamento per l'affidamento familiare nella Regione Lazio*.

<sup>73</sup> Regione Lombardia, Delibera della Giunta regionale 24 maggio 2011, n. IX/1772, *Linee guida per l'affidamento familiare*.

<sup>74</sup> Emilia Romagna, Delibera della Giunta regionale del 19 dicembre 2011, *Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari*.

<sup>75</sup> Ad esempio, Regione Veneto, Delibera della Giunta regionale del 2 dicembre 2008, n. 3791 che ha disciplinato il Centro per l'affido e la solidarietà familiare (Casf), come struttura sovradistrettuale.

<sup>76</sup> L'art. 9 della legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali, prevedeva tra le funzioni attribuite ai comuni, anche quella del settore organico dei servizi sociali. Il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, all'art. 13, nell'individuare le funzioni dei comuni, sostituisce la dizione “servizi sociali” con “servizi alla persona e alla comunità”.

<sup>77</sup> E. ALLEGRI, *Il servizio sociale di comunità*, Carocci, Roma, 2015.

riflessioni e azioni in grado di offrire sostegno e mutuo supporto alle persone e alle famiglie<sup>78</sup>. In sostanza, si tratta di aiutare e sollecitare la collettività per la soluzione di problemi che la riguardano, a cominciare da quelli relativi ai minori<sup>79</sup>. Che il comune permanga il principale protagonista quale ente di prossimità è confermato anche dall'art. 79 bis della legge 184/1983, introdotto dal d.lgs. n. 154/2013, dove si dispone che “il giudice segnala ai comuni le situazioni di indigenza di nuclei familiari che richiedono interventi di sostegno per consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia”. Pertanto, il recupero della famiglia di origine rappresenta il mezzo preferenziale per garantire la crescita equilibrata del minore e l'obiettivo prioritario dei servizi sociali<sup>80</sup>.

Quanto agli strumenti amministrativi che i comuni utilizzano – previsti dalla legislazione di settore – possiamo individuare sia atti programmatici sia atti di regolazione sia atti di indirizzo. Sotto il primo profilo il modello paradigmatico è rappresentato dal “Piano di zona” di cui alla legge n. 328/2000 sul sistema integrato dei servizi sociali. In questi documenti, si riscontrano quasi sempre uno o più riferimenti alla gestione dell'affido familiare, indicando obiettivi, tempi, soggetti e modalità di svolgimento delle attività<sup>81</sup>. Vengono emanati inoltre specifici regolamenti sull'affido familiare dei minori, che disciplinano le attività dei servizi sociali<sup>82</sup>, anche attraverso indicazioni operative e soluzioni organizzative, come, ad esempio, il coinvolgimento dei consultori familiari<sup>83</sup>; non manca anche qui l'attenzione agli organismi del terzo settore da coinvolgere nelle attività ordinarie dei servizi affido comunali<sup>84</sup>. Tra le tipologie di atti comunali, si riscontrano delibere di “recepimento” delle linee guida regionali con l'intento dichiarato di fornire “indirizzi e disposizioni” ai diversi soggetti coinvolti per lo svolgimento delle attività, che richiedono comunque meccanismi di coordinamento<sup>85</sup>. Ed è così, che anche a livello locale, si usano “protocolli operativi”, per assicurare interventi in modalità integrate, al fine di evitare azioni frammentate e poco efficaci<sup>86</sup>.

## 6. Gli altri attori coinvolti e gli strumenti di raccordo del sistema integrato

Il sistema di intervento in favore delle famiglie e dei minori e della regolazione dei reciproci rapporti, come già si è ricordato, è il risultato della partecipazione di diversi soggetti pubblici e privati: tutti

---

<sup>78</sup> M. DELLAVALLE, E. VEZZOLI (a cura di), *Servizio sociale di comunità e community development*, Viella, Roma, 2018, p. 186.

<sup>79</sup> M. DAL PRA PONTICELLI, *Lineamenti di servizio sociale*, Astrolabio, Roma, 1987.

<sup>80</sup> Cass. civile, sez. I, 27 maggio 2014, n. 11758

<sup>81</sup> Comune di Bari, *Piano sociale di zona*, 2018-2020.

<sup>82</sup> Comune di Venezia, *Regolamento affidamento familiare*, Deliberazione Consiglio Comunale, 11 novembre 2013, n. 90.

<sup>83</sup> Comune di Milano, *Regolamento sull'affido familiare dei minori*, 1982.

<sup>84</sup> Comune di Roma, *Regolamento comunale per l'istituto dell'affidamento familiare dei minori*, 2007.

<sup>85</sup> Comune di Torino, Delibera della Giunta Comunale 7 dicembre 2004, *Affidamenti familiari. Promozione, sostegno e gestione – Recepimento, specificazioni e integrazioni linee guida della Regione Piemonte in materia di affidamenti e adozioni difficili*.

<sup>86</sup> Protocollo operativo tra il Comune di Torino e l'A.s.l. città di Torino per l'affidamento familiare – anni 2020/2021,

concorrono a sostenere l'autonomia e le responsabilità familiari e ad aiutare i nuclei familiari ad affrontare e superare periodi di difficoltà<sup>87</sup>.

Per avere un'idea di quali sono le forze in campo può essere interessante l'analisi del recente Regolamento per l'affidamento familiare nella Regione Lazio<sup>88</sup>. Qui si afferma innanzi tutto che “l'affidamento familiare si articola in una pluralità di tipologie di intervento per fornire risposte adeguate e appropriate ai differenti bisogni del bambino e della sua famiglia e tutte hanno riferimento alla stessa finalità di ricomposizione delle relazioni familiari del bambino o ragazzo con i suoi genitori”.

In secondo luogo si individuano e si danno indicazione ai diversi soggetti: bambino; famiglia di origine; affidatari; terzo settore, formazioni sociali e cittadini; autorità giudiziaria, esercenti la responsabilità genitoriale, tutore; regione; servizio distrettuale per l'affidamento familiare; equipe professionale territoriale. Per ognuno di tali soggetti si indicano, a seconda dei casi, diritti, doveri, campi e modalità di azione. Tra gli strumenti operativi da utilizzare si individuano sia atti programmatici sia atti di tipo negoziale in una sorta di doppio approccio *top down* e *bottom up* il che pone un problema di coordinamento e raccordo tra strumenti diversi. Ed è così che si introduce il *Piano distrettuale dell'affidamento familiare* da predisporre a cura del distretto; si prevede poi il “protocollo d'intesa” quale atto formalizzato e se ne indicano i possibili contenuti: informazione, sensibilizzazione e promozione dell'affidamento familiare sul territorio; confronto e formazione, finalizzate anche al mantenimento della motivazione all'affidamento nelle famiglie; accompagnamento e sostegno alle famiglie nell'esperienza dell'affidamento familiare; promozione delle reti di famiglie e della solidarietà familiare; progetti specifici in tema di accoglienza familiare e diritti dei bambini; promozione di attività finalizzate e prevenire gli allontanamenti dei bambini dalla loro famiglia.

Va ricordato al riguardo che il ricorso ai “protocolli di intesa”, ha costituito in passato una grande novità operativa nei rapporti tra i diversi attori coinvolti nella tutela dei minori, a cominciare dal Tribunale dei minorenni e i servizi sociali comunali<sup>89</sup> e costituisce ancora oggi uno strumento di coordinamento e di raccordo, anche tra soggetti dello stesso comparto: si pensi, ad esempio, al tema del coordinamento delle attività dei tribunali dei minorenni con i tribunali civili ordinari riguardo all'applicazione delle norme sull'audizione dei minori in luoghi protetti in caso di abuso e maltrattamenti<sup>90</sup> o ancora ai protocolli di coordinamento tra procure ordinarie e procure per i minorenni per lo svolgimento delle competenze in

---

<sup>87</sup> Art. 16, legge n. 328/2000 rubricato “Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari”

<sup>88</sup> Regione Lazio, Regolamento 4 marzo 2019, n. 2 *Regolamento per l'affidamento familiare nella Regione Lazio*.

<sup>89</sup> Va ricordato che il servizio sociale nasce normativamente proprio all'interno dell'ordinamento penitenziario minorile, allo scopo di realizzare un effettivo riadattamento e reinserimento del minore nella vita sociale (legge 25 luglio 1956, n. 888 di istituzione degli “Uffici di servizi sociali per minorenni”. Così, E. FERRARI, *I servizi sociali*, Giuffrè, Milano, 1986.

<sup>90</sup> Protocollo di intesa tra Tribunale di Perugia, Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia, Tribunale per i minorenni dell'Umbria, Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni dell'Umbria e Comune di Perugia, sottoscritto il 20 maggio 2016.

materia di tutela dei minori figli di genitori tra cui pende una causa di separazione o di divorzio, dopo la riforma del codice civile del 2013<sup>91</sup>. Si ricorre ai protocolli d'intesa, come ricordato, per definire modalità operative condivise tra autorità giudiziaria e servizi sociali<sup>92</sup> oppure per gestire situazioni particolari, come quelle relative ai minori stranieri non accompagnati<sup>93</sup>.

In questo contesto, piani e protocolli rappresentano la cornice di riferimento nel cui ambito vanno collocati due strumenti espressione della cosiddetta programmazione operativa, tipica del sistema integrato. Il richiamo è al “Progetto quadro” e al “Progetto di affidamento”. Entrambi gli atti sono previsti e disciplinati nelle forme e nei contenuti dalle Linee guida nazionali – poi recepite e attuate a livello territoriale - e si iscrivono nell'ampia gamma metodologica inerente alla programmazione sociale<sup>94</sup>. Il Progetto Quadro, elaborato e realizzato con il coinvolgimento del minore e della famiglia, definisce la cornice complessiva nella quale si inseriscono l'affidamento familiare, l'accoglienza residenziale e gli interventi precedenti all'allontanamento svolti a favore del bambino e della sua famiglia. Esso riguarda l'insieme coordinato e integrato degli interventi sociali, sanitari ed educativi per promuovere il benessere del bambino e volti a rimuovere la situazione di rischio o di pregiudizio in cui egli si trova. Tali interventi sono rivolti non solo direttamente al bambino, ma anche alla sua famiglia, ai genitori, all'ambito sociale e alle relazioni in essere o da sviluppare fra famiglia, bambino e comunità locale. Il Progetto Quadro crea pertanto le premesse materiali, sociali e psicologiche per avviare e realizzare un percorso individuale e familiare che favorisca il sano e armonioso sviluppo del bambino e riduca i rischi di fallimento evolutivo. Riguardo ai contenuti, il progetto comprende una parte descrittiva delle valutazioni diagnostiche e prognostiche relative alla famiglia di origine, una parte di definizione degli obiettivi, una di descrizione delle azioni che andranno intraprese, con l'indicazione dei soggetti e delle responsabilità. Al riguardo i dati di una specifica indagine<sup>95</sup> evidenziano l'esistenza di un Progetto Quadro, per il 76% dei bambini e ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare e per il 67% di quanti sono presenti in una accoglienza residenziale.

---

<sup>91</sup> Protocollo di coordinamento tra Procure della Repubblica del distretto di Corte d'Appello di Bologna e Procura minorile, 11 luglio 2018, di disciplina, tra l'altro, delle modalità di adozione dei provvedimenti di cui agli art. 330 e ss del codice civile, come modificati dal d.lgs. n. 154/2013 (soprattutto art. 337ter cc, sui provvedimenti riguardo ai figli).

<sup>92</sup> Tribunale ordinario di Genova, Tribunale per i minorenni di Genova, Direzione politiche sociali del Comune di Genova, Protocollo di intesa del 21 marzo 2019, sottoscritto allo scopo di offrire ad operatori ed esperti, chiamati ad occuparsi della tutela dei minori e di sostegno alle responsabilità familiari, linee guida di carattere metodologico e operativo.

<sup>93</sup> Prefettura di Bergamo, Questura di Bergamo, Tribunale per i minorenni di Brescia, Giudice tutelare di Bergamo, Consiglio di rappresentanza dei sindaci e Assemblee distrettuali dei sindaci di Bergamo e provincia, Intesa per l'adozione di procedure e modalità uniformi per l'affidamento di minori stranieri non accompagnati, 14 maggio 2012.

<sup>94</sup> Sul tema sia consentito il rinvio a A. MARI (a cura di), *La programmazione sociale. Valori, metodi e contenuti*, Maggioli, Rimini, 2012.

<sup>95</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI e ISTITUTO DEGLI INNOCENTI, *Bambini e ragazzi in accoglienza in Italia*, in “Questione e documenti”, n. 66, Firenze, 2019, [www.minori.it](http://www.minori.it)

Passando al “Progetto di affidamento” va innanzi tutto detto che è parte integrante del Progetto quadro. In esso vengono declinati gli obiettivi socio educativi legati all’affidamento familiare, alla permanenza del minore nella famiglia affidataria, ai rapporti tra quest’ultima e la famiglia di origine, e di entrambe con i servizi territoriali; sono poi contenuti essenziali del progetto la definizione dei tempi, delle modalità e delle responsabilità. È chiaro che il progetto di affidamento è volto principalmente a mantenere e rinsaldare i legami del bambino con la famiglia di origine, che viene aiutata a superare il temporaneo momento di difficoltà.

In definitiva, il sistema integrato di interventi utilizza diversi strumenti amministrativi di raccordo tra i vari attori coinvolti, che si muovono secondo una logica di progressiva specificazione: piani distrettuali, protocolli d’intesa, progetti quadro, progetti di affidamento. Il che sembra essere ispirato ad una sorta di razionalità prospettica che non sempre si addice all’erogazione dei servizi alla persona, i quali, va ricordato, non si prestano a standardizzazioni spinte e precostituite.

### **6.1. I rapporti tra organismi pubblici e privato sociale**

Come ricordato all’inizio, già l’art. 1, comma 2 della legge n. 184/1983 stabiliva che gli enti locali potessero “stipulare convenzioni con enti e associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie per la realizzazione delle attività”. In realtà questa statuizione era riconducibile al combinato disposto di due riferimenti costituzionali: l’art. 2 relativo al principio di solidarietà legato alle formazioni sociali e l’art. 38 sulla libertà di assistenza privata. D’altro canto, i servizi sociali sono proprio caratterizzati dalla integrazione di interventi pubblici e iniziativa privata in tutte le sue forme e finalità e ciò costituisce indubbiamente un punto di forza del sistema<sup>96</sup>. Come già ricordato, il quadro costituzionale di riferimento si completa, a partire dalla riforma del 2001, con l’esplicitazione nel nostro ordinamento della “sussidiarietà orizzontale” che ricuce e dà nuova linfa e slancio proprio alla solidarietà e alla libertà di iniziativa nel campo dei servizi alla persona<sup>97</sup>.

Le organizzazioni del privato sociale svolgono nel settore dei diritti dei minori e dell’affidamento familiare sia attività di impulso e monitoraggio sia attività di pianificazione e gestione dei servizi<sup>98</sup>. Ad esempio, sotto il primo profilo, il Gruppo CRC (*Convention on the Rights of the Child*)<sup>99</sup> svolge un’attenta attività di

---

<sup>96</sup> G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 75 e ss.

<sup>97</sup> A. ALBANESE, *Diritto all’assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 120.

<sup>98</sup> Il pieno riconoscimento del ruolo del terzo settore, quale attore protagonista del sistema integrato dei servizi sociali è rinvenibile in termini generali nell’art. 5 della legge n. 328/2000.

<sup>99</sup> GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL’INFANZIA E L’ADOLESCENZA, *I diritti dell’infanzia e l’adolescenza in Italia. 11° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione*, Roma, 2020, [www.gruppocrc.net](http://www.gruppocrc.net), p. 82. Il Gruppo CRC è un network aperto ai soggetti del terzo settore, nato nel 2000 soprattutto al fine di garantire un sistema di monitoraggio indipendente sull’attuazione della Convenzione; ne fanno parte oggi circa cento organizzazioni.



monitoraggi e di stimolo alle istituzioni per l'implementazione della ricordata Convenzione sui diritti dell'infanzia e l'adolescenza. Così, nel cosiddetto contro rapporto più recente, il Gruppo ha dato indicazioni "allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali, affinché nell'ambito delle rispettive competenze, laddove non si riveli sufficiente il sostegno alle famiglie di origine, venga privilegiato l'affidamento familiare adeguatamente programmato e monitorato, stanziando finanziamenti adeguati nonché destinando e formando il personale socio-assistenziale e sanitario necessario per il sostegno alla persona di età minore, alla famiglia affidataria e soprattutto ai genitori di origine".

Molto rilevanti sono poi le attività portate avanti dal "Tavolo nazionale affido"<sup>100</sup> che consistono principalmente: a livello nazionale, nello sviluppare riflessioni condivise, diffondere e valorizzare buone prassi, favorire percorsi di raccordo e di azione comune con le istituzioni centrali; a livello regionale, nel confrontarsi con le regioni e accompagnare i processi di regolamentazione territoriali; a livello locale, soprattutto nel favorire l'accesso alle informazioni, notizie, riflessioni, buone prassi da parte delle famiglie e dei servizi sociali. Non vanno infine trascurate le reti familiari, per lo più associazioni di volontariato nate con il compito di aiutare le famiglie di origine e affidatarie in una sorta di mutuo auto aiuto, all'insegna della solidarietà<sup>101</sup>.

Riguardo al coinvolgimento del privato sociale nella programmazione e nella progettazione degli interventi, va sottolineato che la recente riforma del terzo settore<sup>102</sup> ha espressamente riconosciuto e disciplinato questo ruolo attivo. In sostanza, attraverso la coprogrammazione pubblico e privato sociale concorrono insieme e in modo condiviso a individuare i bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili; attraverso la coprogettazione si definiscono e si realizzano, sempre in modo condiviso, specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare i bisogni definiti. La Corte costituzionale ha recentemente sottolineato che, letti alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, con i ricordati strumenti programmatici si è voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possano, invece, essere perseguite anche da un'autonoma iniziativa dei cittadini che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese<sup>103</sup>; inoltre, la Corte ha riconosciuto che gli enti del terzo settore, in quanto rappresentativi

---

<sup>100</sup> Il Tavolo nazionale affido è un network informale composto dai 18 maggiori organismi che operano nel settore in tutto il territorio nazionale, nella forma di reti nazionali e regionali di famiglie affidatarie. Nato nel 2010 con l'obiettivo di sviluppare 10 punti per rilanciare l'affidamento familiare in Italia: promozione e priorità; normazione; organizzazione; monitoraggio; prevenzione e flessibilità; valutazione, progettazione, vigilanza; ascolto e consenso; sostegno e continuità; chiarezza e durata; responsabilità e sussidiarietà. [www.tavolonazionaleaffido.it](http://www.tavolonazionaleaffido.it)

<sup>101</sup> Il Tavolo nazionale affido ha censito, nel 2012, 368 organizzazioni attive nel territorio nazionale.

<sup>102</sup> D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, *Codice del terzo settore a norma dell'articolo 1, comma 2, lett. b) della legge 6 giugno 2016, n. 106.*

<sup>103</sup> Su tali temi, si veda G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

della società solidale spesso costituiscono una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale<sup>104</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, si pone all'attenzione sia la questione di come vanno coinvolti i soggetti privati nelle decisioni programmatiche sia il tema della gestione dei servizi, ossia se debba prevalere una logica di mercato – o quasi mercato per dirla con gli economisti – e quindi di concorrenza oppure il principio di solidarietà. L'argomento si è prestato ad un ampio dibattito<sup>105</sup> che ha fatto riferimento al quadro giuridico europeo, alle posizioni della giurisprudenza sovranazionale e nazionale, agli interventi dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac). Senza ripercorrere tutte queste vicende, peraltro ricostruite dalla più attenta scienza giuridica<sup>106</sup>, qui si richiama soltanto l'ultimo atto recentemente emanato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali: le *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*<sup>107</sup>. Tralasciando la valenza dello strumento giuridico – per la quale si rimanda al paragrafo 4.1 – va sottolineato come queste linee guida siano indirizzate a tutte le pubbliche amministrazioni, così come individuate dal d.lgs. n. 165/2001<sup>108</sup>. Circa i contenuti, si disciplinano innanzi tutto il procedimento di coprogrammazione e di coprogettazione: iniziativa (dell'amministrazione o su istanza di un soggetto privato); nomina del Responsabile del procedimento; pubblicazione di un avviso; svolgimento dell'attività istruttoria; conclusione del procedimento con atto del dirigente. Le linee guida sono così puntuali che indicano anche i contenuti degli avvisi, qualificandoli come elementi minimi (oggetto, requisiti dei partecipanti, modalità di presentazione delle domande, tempi e modalità istruttorie, ecc.). In sostanza, vengono richiamate non solo le disposizioni di cui alla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo - compreso l'art. 12 sulle modalità di erogazione dei contributi, da applicare alla coprogettazione - ma anche quelle del codice dei contratti in riferimento, ad esempio, alle situazioni di incompatibilità del responsabile unico del procedimento. Particolarmente dettagliate sono anche le disposizioni relative agli affidamenti delle convenzioni e, in particolare, quelle da sottoscrivere con le associazioni di promozione sociale (APS) e le organizzazioni di volontariato (ODV).

Provando anche qui a tirare le fila del discorso sulla base di quanto evidenziato, sembra poter affermare che a fronte di una decisiva apertura della giurisprudenza costituzionale verso l'”amministrazione condivisa”, le amministrazioni, a cominciare da quelle centrali, non sanno resistere al richiamo della complicazione che è insita nell'idea di voler regolare troppo andando oltre l'essenziale; e ciò avviene con

---

<sup>104</sup> Corte cost. 20 maggio 2020, n. 131, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>105</sup> M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, in *Nomos*, n. 2, 2018.

<sup>106</sup> E. ROSSI, *Il fondamento del terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020.

<sup>107</sup> Dm 31 marzo 2021, n. 72, elaborato con il concorso delle rappresentanze del terzo settore e previa intesa in Conferenza Unificata, espressa nella seduta del 25 marzo 2021 (Repertorio atto n. 15/CU).

<sup>108</sup> Art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.



il concorso del privato sociale, che probabilmente vuole “garanzie” sia per il corretto svolgimento dei rapporti con il pubblico sia per le corrette relazioni tra “pari” nella competizione per ottenere i contratti e le convenzioni.

## 7. Gli strumenti amministrativi e il rischio burocratico

Nelle considerazioni fin qui svolte è emerso chiaramente che i percorsi di affidamento familiare coinvolgono molteplici attori istituzionali e non. Per questo, nella normazione e nella prassi amministrativa sono disciplinati e utilizzati numerosi istituti, che hanno lo scopo comune di ricondurre ad unitarietà gli obiettivi e le azioni conseguenti, in modo tale da avere la garanzia che i diversi interventi si svolgano in modo coordinato. Proprio nel settore dell'affidamento familiare sembra trovare sostanza un assetto di fonti e strumenti normativi e amministrativi ispirati alla logica del diritto mite<sup>109</sup>, in quanto il solo strumento legislativo, non di rado idolatrato come l'unico idoneo ad ogni funzione, non consente di operare in modo “concordato e condiviso” tra i diversi attori pubblici e privati coinvolti<sup>110</sup>. C'è da dire però, che la mitezza della legislazione rischia di produrre una sorta di iper regolazione amministrativa, attraverso l'uso di strumenti programmatici, pattizi e convenzionali, assunti con il nobile intento di governare la complessità.

Come ricordato, in materia di affido familiare intervengono: piani e linee guida nazionali, piani e linee guida regionali, regolamenti comunali e piani sociali di zona; a questi atti sono spesso allegati schemi operativi, schede di monitoraggio, bozze di accordo, da applicare da parte dei livelli di governo territoriali. A tale moltitudine si affiancano, protocolli d'intesa, protocolli di coordinamento, programmi quadro e progetti individuali.

Questa molteplicità di strumenti amministrativi rischia di burocratizzare il sistema con notevoli effetti negativi per la salvaguardia dei diritti dei minori e delle famiglie. In effetti, un sistema iper burocratico rischia di far prevalere la logica dell'adempimento, ossia di portare avanti le attività, soprattutto da parte dei servizi sociali territoriali, non mettendo al centro la persona, quanto piuttosto la funzione svolta, riconducendo la realtà alle fattispecie legittimanti astratte, categorizzando le situazioni sociali di intervento. In sostanza, in tale ambito è facile cadere nella trappola degli “indicatori presuntivi” e nell'approccio ideologico alla realtà quali presupposti istruttori sufficienti per procedere agli allontanamenti. Il che comporta il pericoloso distacco dagli elementi di fatto rilevati, che dovrebbero essere invece i principali fattori posti alla base delle decisioni. Sotto altro profilo, l'eccesso di regole

<sup>109</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*. Einaudi, Torino, 1997.

<sup>110</sup> F. OCCHIOGROSSO, *Manifesto per una giustizia minorile mite*, cit., p. 136

provoca inevitabilmente disagio alle coppie o alle persone che accolgono, per cui si rischia di non rendere disponibili tutte quelle adeguate buone potenzialità di cui ci sarebbe bisogno.

Come superare queste criticità non è facile dirlo. Sicuramente non sembrano del tutto sufficienti le proposte di legge finora presentate per evitare usi distorti dell'affido familiare, che – sulla scia dei fatti di cronaca cui si è accennato in nota all'inizio - si basano per lo più sull'introdurre modifiche normative più stringenti, ridimensionando la discrezionalità degli operatori (presupposti legittimanti, modalità istruttorie, incompatibilità di giudici e professionisti sociali per garantirne l'indipendenza, maggiori responsabilità e sanzioni). In tutti i testi si rappresenta peraltro la giusta esigenza di avere informazioni certe sul fenomeno affido e si propone di soddisfarla attraverso l'istituzione di banche dati relative ai minori e alle famiglie e alle procedure, in modo tale da poter disporre di maggiori certezze in merito alle dinamiche del fenomeno sia dal punto di vista quantitativo sia qualitativo<sup>111</sup>.

In definitiva, al di là della bontà o meno delle proposte di riforma legislativa presentate, qui preme segnalare che occorre porre l'attenzione e affrontare anche gli aspetti applicativi, che sono di competenza delle autorità amministrative e giudiziarie. Ad esempio, sarebbe utile, avere a disposizione anche la completa ricognizione di tutti i numerosissimi atti amministrativi generali e atti convenzionali che, come fin qui evidenziato, “governano” la materia. Ciò per consentire che le autorità competenti, in accordo con il privato sociale, possano eventualmente provvedere a sfozzire, semplificare e rendere più trasparente il quadro di riferimento “amministrativo” ancora sovrabbondante, frammentato e foriero di potenziali zone di incertezza. Va anche detto che le proposte presentate puntano molto sulla formazione mirata di tutti i professionisti coinvolti, a cominciare dagli assistenti sociali. La formazione soprattutto se accompagnata dal rafforzamento degli organici - come peraltro sottolineato anche dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza nelle recenti audizioni parlamentari<sup>112</sup> - può assumere una funzione fondamentale per dare maggiore consapevolezza agli operatori e per garantire che le decisioni amministrative e giudiziarie riguardanti i minori e le famiglie siano assunte nella piena comprensione di tutte le implicazioni e le conseguenze personali e sociali che esse comportano. In conclusione, solo avendo la completa conoscenza degli atti regolatori, basando il percorso decisionale su elementi fattuali concreti e rafforzando la cultura degli operatori, sarà possibile mettere in sintonia gli aspetti organizzativi, procedurali e professionali coinvolti nell'affido familiare ed aiutare tutti ad assumere decisioni trasparenti ispirate al principio dell'appropriatezza, coniugato con quello di proporzionalità, nel pieno rispetto dei diritti dei minori e dei nuclei familiari.

---

<sup>111</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII legislatura, Documentazione per l'esame di progetti di legge “Modifiche al codice civile e alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di affidamento dei minori”, 5 maggio 2021. Atti camera 2102 (Bazoli e altri); 2264 (Locatelli e altri); 2796 (Bellucci e altri); 2897 (Ascari e altri); 1937 (Giannone e altri).

<sup>112</sup> Commissione giustizia della Camera dei deputati, audizione dell'8 giugno 2021; Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti avvenuti presso la comunità “il Forteto”, audizione del 5 luglio 2021