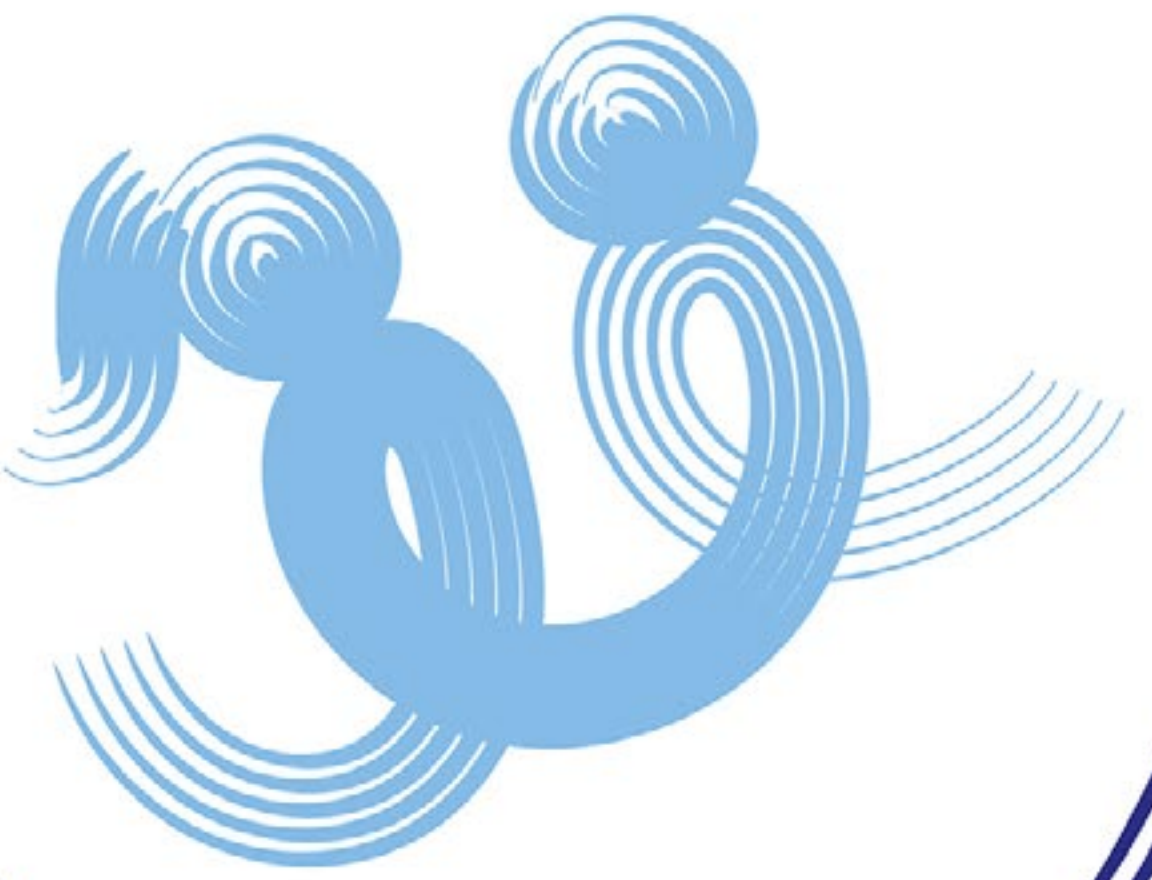
Coordinamento & CARE

Qualificare l'affido familiare



coordinamento
CARE

1. PREMESSA

PERCHÈ questo documento

PERCHE', dopo 40 anni dalla legge che ha istituito l'affido familiare (L. 184/83) e dopo che l'affido è diventato un fenomeno mediatico di cui ciascuno ha dato la propria versione a volte anche distorta o disinformata ("Bambini strappati alle proprie famiglie" "Bambini allontanati per meri motivi economici" "famiglie affidatarie che lucrano sugli allontanamenti") riteniamo necessario QUALIFICARE l'affido familiare, DEFINIRLO nella sua natura e nelle sue qualità essenziali; rimettendo a fuoco motivazioni, obiettivi, modalità di intervento, criticità e proposte, offrendo uno sguardo dall'interno: dalla parte delle famiglie affidatarie.

A CHI si rivolge questa riflessione

Ci rivolgiamo alle FAMIGLIE AFFIDATARIE che devono sentirsi sostenute e incoraggiate a proseguire nella loro disponibilità di accoglienza di minori fragili e in condizioni pregiudizievoli, certe che il loro operato, svolto all'interno delle normative, è nel migliore interesse della persona di minore età e rivolto al BENESSERE della stessa e della sua famiglia.

Alle ASSOCIAZIONI FAMILIARI che devono sentirsi corresponsabili con le loro famiglie affidatarie, essere informate e accompagnarle nel percorso di affido anche affiancandole nei rapporti con i servizi territoriali.

Alle ISTITUZIONI che devono mettere in atto ciò che è possibile per migliorare e promuovere l'istituto dell'affido familiare a partire dal prevedere un numero adeguato di risorse umane: assistenti sociali, educatori domiciliari, psicologi, avvocati, curatori speciali e giudici onorari FORMATI per limitare al minimo continui "turn-over", garantendo "standard minimi di servizi essenziali"

2. INTRODUZIONE – ALCUNI ELEMENTI DI CONTESTO

2.1. L'affidamento familiare

Prima di entrare nel merito delle questioni e delle proposte delle famiglie e delle associazioni familiari per qualificare e sostenere l'affido familiare, riteniamo necessario fornire alcuni elementi di contesto, anche al fine di evitare dubbi o fraintendimenti. L'istituto "affido familiare" è utilizzato in contesti diversi tra loro. In questa sede NON ci occupiamo dell'affido dei figli a uno dei genitori come esito o decisione del tribunale (o accordo tra le parti) nei casi di separazioni e divorzi. É questo un contesto che registra un aumento significativo dei casi e un'area che richiederebbe una tematizzazione specifica e una riflessione sulle misure da promuovere per la gestione del conflitto intra-familiare e sulla prevenzione della violenza domestica.

Oggetto di questo documento è invece l'affido familiare, normato in Italia dalla legge 4 maggio 1983 n. 184/1983 "Diritto del minore ad una famiglia" e successive modifiche (legge 28 marzo 2001 n. 149; legge n. 173/2015), in linea con quanto stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del fanciullo del 1989 (e ratificata dall'Italia nel 1991) e con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo del 1950.

L'affido familiare rappresenta uno strumento importante per la prevenzione e la tutela dei diritti di bambini e ragazzi, primo fra tutti quello di crescere in una famiglia.

In tante occasioni abbiamo avuto modo di dire che ogni affido familiare è una storia a sé, per come nasce e come si sviluppa, e sempre per maggior chiarezza sottolineiamo che l'istituto dell'affido e la sua normativa si applica sia agli affidi intra-familiari (a parenti) che etero-familiari; si rivolge alle persone di minore età e alle loro famiglie fragili, con difficoltà e povertà di tipo educativo, affettivo dovuto a problemi di tossicodipendenza, alcolismo, carcerazione dei genitori e/o a problemi di salute psichiatrica, depressiva, e/o a problemi di violenza domestica sul minore o assistita. MAI solo per meri problemi economici per i quali i servizi territoriali utilizzano strumenti di supporto dedicati.

L'affidamento familiare si muove, dunque, tra l'area della prevenzione e del recupero delle capacità genitoriali, dove i tempi precoci di intervento sono fondamentali, e l'area della tutela della persona di minore età.

Esistono livelli diversi di problematicità, in cui l'affidamento deve essere gestito con interventi differenti ma sempre e comunque nell'interesse del benessere del minore, dove a volte gli adulti sono chiamati a fare un passo indietro.

E' a questo tipo di provvedimenti di affido familiare a cui vogliamo rivolgere la nostra attenzione e riflessione

TITOLO 1 - Art.1
il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'àmbito della propria famiglia.
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. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto.
Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'àmbito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'àmbito della propria famiglia […]
Quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli istituti di cui alla presente legge.
Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'àmbito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i princìpi fondamentali dell'ordinamento (4).
TITOLO I BIS. Art 2.
1. Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno.
2. Ove non sia possibile l'affidamento nei termini di cui al comma 1, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. Per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare.

2.2. Elementi di contesto: dati e linee di tendenza

Gli ultimi dati disponibili relativi al 2020 (ma pubblicati solo nel luglio 2023)[2] indicano che i minorenni in affido familiare (esclusi i minorenni migranti soli) erano 12.815 (nel 2019 erano 13.555; nel 2017 erano 14.219), di cui il 47% affidati a parenti; mentre quelli accolti nei servizi residenziali erano 13.408[3] (nel 2019 erano 14.053; nel 2017 erano 12.892). La leggera riduzione degli affidamenti e delle accoglienze in struttura rispetto al 2019 può essere attribuita principalmente alla pandemia di Covid 19, che si è verificata nel 2020 e nel 2021. L'80% degli affidi sono giudiziali (erano il 75% nel 2019); il 61% ha una durata di oltre i due anni (il 38,6% oltre i 4 anni); il 47% degli affidati aveva già sperimentato una collocazione differente prima di giungere alla famiglia affidataria. Dei 1600 (di cui il 29% di cittadinanza straniera) affidi conclusi nel 2020 il 32% ha fatto rientro nella sua famiglia; il 28% al termine dell'affido è transitato in un'altra collocazione provvisoria; il 12% ha avviato un percorso adottivo. Il 30 % degli affidati hanno tra 11 e 14 anni; il 28% tra 15 e 17 anni. Solo il 4,3% hanno da 0 a 2 anni. Il 18,2% degli affidati sono di nazionalità straniera (ovvero bambini nati in Italia ma con cittadinanza straniera e i minorenni migranti soli). Al 31 dicembre 2020 i minorenni migranti soli presenti e censiti in Italia erano 7.080 di cui circa 3000 accolti in strutture di accoglienza, case famiglie. Si stima che nel 2020 i minorenni migranti soli in affidamento fossero circa 450.

Molti affidi sono quindi di lunga durata (o sine die); si protraggono fino alla maggiore età e oltre dei minorenni coinvolti con nessuna possibilità di rientro nella famiglia di origine o di essere dichiarati adottabili. I dati del 2020 indicano che l'1,4 per mille della popolazione 0-17 anni residente è in affidamento familiare, con forti differenze regionali: Piemonte, Liguria e Marche hanno valori superiori o uguali al 2 per mille, mentre altre regioni hanno valori inferiori al 1 per mille (Friuli-Venezia Giulia, Campania, Sardegna, province di Trento e Bolzano). Le differenze regionali riguardano diversi aspetti dell'affidamento familiare[4]: l'affido a parenti è maggiormente presente nelle regioni del Centro sud (oltre il 60% degli affidamenti in Val d'Aosta, Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) rispetto a quelle del centro-nord. 1,4 per mille della popolazione residente 0-17 anni è accolta in struttura. Nel 2017 [5] 'Italia aveva una delle percentuali più basse di Europa di allontanamento dalla famiglia; 2,8 per mille residenti 0-17 anni (2,8 per mille anche nel 2020) contro il 4,4 della Spagna, il 10,4 della Francia e il 10,5 della Germania. Tra le cause dell'allontanamento prevalenti, indagate l'ultima volta nel 2016[6], risultano la trascuratezza materiale e affettiva del genitore (14,2%); i problemi di dipendenza di uno o entrambi i genitori (14%); problemi sanitari di uno o entrambi i genitori (12%).

Le norme nazionali – a cui si uniscono leggi regionali - sono applicate in maniera differenziata nelle diverse regioni italiane (ad esempio per quanto riguarda il rapporto tra affido etero-familiare ed affido intra-familiare). Tra le cause di tali disomogeneità tra regioni e territori c'è la mancanza di risorse e di personale sia nei servizi sociali che nella magistratura adeguatamente formate e preparate, la mancanza di centri affido/equipe affido integrate nei territori, l'assenza di prassi condivise. Il parametro stabilito nel 2019 nel quadro delle politiche di contrasto alla povertà di 1 assistente sociale ogni 5000 abitanti è in molti territori non applicato, con la conseguenza di avere grandi difficoltà a sostenere le famiglie affidatarie, le famiglie di origine e i bambini e ragazzi

[2] I dati riportati sono estratti da: Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2023). Quaderno della ricerca sociale n. 53 "Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni. Esiti della rilevazione coordinata dei dati in possesso delle Regioni e Province autonome. Elaborazioni su dati al 31/12/2020.

[3] Il 45% delle persone minorenni accolte in struttura ha tra 15 e 17 anni. Desta preoccupazione il fatto che l'8% ha tra 0 e 2 anni e il 9% ha tra 3 e 5 anni. Il 37% delle persone accolte è di nazionalità straniera. Il 40,4% delle accoglienze dura meno di un anno: il 33,3% da uno a due anni, il 16,4% da 2 a 4 anni e il 9% oltre i 4 anni. Il 27% dopo l'accoglienza fa rientro nella famiglia di origine, il 24,7% si sposta in un altro servizio residenziale; l'8% va in affidamento familiare; l'8,9% raggiunge la vita autonoma; mentre del 10.4% si perdono le tracce.

[4] Un'altra differenza riguarda l'incidenza di bambini e ragazzi stranieri in affidamento: si va dal 3,6 al 33,2%. Non superano il 10% l'Abruzzo, la Campania, il Molise, la Puglia, la Sardegna, la Calabria, la Sicilia e la Valle d'Aosta. In altre regioni (Emilia-Romagna, Toscana e Umbria), oltre un affido su quattro riguardano bambini stranieri. Differente è anche il ricorso all'accoglienza in strutture: si passa dall'oltre il 3 per mille della Liguria, a valori sotto l'l'1 per mille di Val d'Aosta, Marche, Umbria e Calabria.

[5] Si veda: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. (2019). Quaderni della ricerca sociale n. 46. Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni. Esiti della rilevazione coordinata dei dati in possesso delle Regioni e Province autonome. Anno 2017.

[6] Si veda: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. (2018). Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31/12/2016 Indagine campionaria. Executive Summary

coinvolti e ad attivare adeguati e tempestivi percorsi preventivi e di accompagnamento, nonché a cercare nuove risorse anche mediante campagne promozionali dell'affido familiare. Anche le stesse linee di indirizzo sull'affidamento familiare del Ministero del lavoro sono scarsamente applicate o lo sono in modo differenziato e parziale. Tali linee di indirizzo sono attualmente in via di revisione e di aggiornamento normativo e contenutistico. Ancora meno conosciute e applicate, lo sono le Linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità" del 2017 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Nel frattempo, la metodologia messa a punto negli anni dal programma PIPPI (P.I.P.P.I - Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione) è diventata un livello essenziale delle prestazioni sociali, che si cercherà di implementare grazie anche ai fondi del PNRR.

Su tutto questo è intervenuto il cosiddetto "caso Bibbiano" [7]. La campagna mediatica e politica che ne è seguita ha gettato un forte discredito sull'intero sistema di tutela: sfiducia nei confronti di assistenti sociali, giudici e operatori circa il loro operato; paura da parte degli attori coinvolti di prendere decisioni; allungamento dei tempi degli interventi; arretramento delle potenziali famiglie affidatarie; tendenza a preferire un affido intra-familiare anche senza una adeguata valutazione delle competenze genitoriali dei futuri affidatari; maggiore presenza di avvocati nei procedimenti e aumento degli affidamenti giudiziari. In questo contesto, nella scorsa legislatura, sono stati proposti disegni di legge e divulgate informazioni discutibili nei contenuti e sbagliate nei presupposti, ovvero che gli allontanamenti avvengano principalmente per ragioni economiche (idea smentita dai dati); che la propria famiglia sia sempre la migliore in virtù del legame di sangue; che ci siano troppi interessi in gioco. Ribadiamo la necessità che si controlli l'appropriatezza degli interventi e delle prassi, sia dell'affidamento familiare che dell'accoglienza nelle strutture a tutela dei diritti di bambini e ragazzi e che ci si attivi per rinforzare il sistema dei servizi e della giustizia minorile. Il clima culturale ha rinvigorito vecchie idee del passato, come la forza del legame di sangue, una idea "proprietaria" dei figli (respinta da tempo in favore di una responsabilità condivisa nell'educazione e nella protezione dei loro diritti) e in generale il prevalere di un approccio "adulto-centrico" focalizzato sui bisogni degli adulti anziché su quelli del bambino, sul suo benessere e sulla tutela dei suoi diritti. Tutte idee queste ormai superate dalla legislazione italiana e internazionale e smentite dai dati sul maltrattamento infantile [8]. Per la seconda indagine campionaria realizzata dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'adolescenza (insieme con Terres des Hommes e Cismai) nel 2021, su 1000 bambini residenti 45 sono seguiti dai servizi sociali; su 1000 bambini presi in carico, 193 lo sono per maltrattamento; ogni 1000 bambini residenti, 9 sono vittime di maltrattamento. Le forme più ricorrenti di violenza subite dai minorenni presi in carico dai servizi sociali sono: per il 40,7% la trascuratezza/patologia delle cure (discuria/ipercuria); il 32,4% la violenza assistita; il 14,1% il maltrattamento psicologico; il 9,6% il maltrattamento fisico; il 3,5% l'abuso sessuale[9].

[7] Sul "caso Bibbiano" segnaliamo che nel frattempo alcuni dei procedimenti stanno arrivando a conclusione.

[8] Il Rapporto globale sul maltrattamento dei minori dell'Organizzazione Mondiale della Sanità del 2020, che ha coinvolto 155 paesi, ma non l'Italia, riporta dati allarmanti: un miliardo di bambini ogni anno è vittima di violenza (uno su 2); 40.150 bambini muoiono a seguito di violenze ogni anno, 3 bambini su 4 di età compresa tra 2 e 4 anni sperimentano violenza dai propri caregivers. A proposito di maltrattamento, l'Autorità Garante infanzia e adolescenza ha proposto di utilizzare la seguente classificazione: maltrattamento fisico, maltrattamento psicologico, violenza sessuale, trascuratezza/patologia delle cure e violenza assistita.

[9] Il Rapporto di Terres des Hommes, CISMAI e Autorità Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza del 2015 relativo alla prima "Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia. Risultati e prospettive", riporta dati abbastanza simili a quello del 2021, anche se le due indagini non sono comparabili perché hanno riguardato in parte comuni diversi. Nel 2015 si stimava che 47,7 minori su 1.000 erano seguiti dai servizi sociali; di questi quasi 100.000 sono vittime di qualche forma di maltrattamento. La forma più ricorrente di maltrattamento è la trascuratezza materiale e/o affettiva (47,1% dei casi), seguita dalla "violenza assistita" (19,4%) e dal maltrattamento psicologico (13,7%); il maltrattamento fisico nel 6,9%, l'abuso sessuale nel 4,2%. Questi dati sono stati ripresi anche dalla Fondazione Con i Bambini nel 2019 e dal Terzo Rapporto CESVI "Indice regionale sul maltrattamento all'infanzia in Italia", 2020. Tali cifre si riferiscono solo ai casi emersi, rilevati e segnalati, mentre la violenza sui bambini è ancora sostanzialmente sommersa: l'Ufficio regionale per l'Europa dell'Organizzazione Mondiale della Sanità stima il rapporto fra casi emersi e casi non emersi in circa 1 a 9.

Il Rapporto indica anche l'esistenza di una forte differenza tra le zone d'Italia: i minori maltrattati sono l'11 per mille nel Nord, il 9 per mille nel centro e il 5 per mille nel Sud. Nel 2016 in Italia sono stati 1.618 i reati contro i bambini vittime di maltrattamento in famiglia (di cui il 51% bambine), con un incremento del 12% rispetto all'anno precedente. Dai dati forniti da EURES, risulta che tra il 2000 e il 2017 in Italia ci sono stati 447 figlicidi; nel 2018 i bambini e ragazzi uccisi dai propri genitori sono stati 33; nel 2019 sono stati 19.

Agli elementi di contesto tratteggiati sin qui, occorre aggiungere le prospettive aperte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (e in particolare la Missione 5 Inclusione e coesione, che prevede, tra l'altro, la implementazione del programma PIPPI) e dalla Child Guarantee europea per interventi di prevenzione, di sostegno e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza; le preoccupazioni circa la graduale entrata in vigore della riforma della giustizia minorile (Legge 206 del 26 novembre 2021 "Riforma Cartabia"), approvata dal Parlamento, compresi i suoi primi decreti attuativi (Dlg n. 149, n. 150 e n. 151 del 10 ottobre 2022) che prevede l'istituzione di un unico tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, con l'intento di superare i problemi e le difficoltà legate alla frammentazione dell'azione giuridica tra tribunali ordinari e tribunali per i minorenni, garantire il rispetto delle garanzie processuali alle parti, e nella gestione delle controversie promuovere la bigenitorialità, la negoziazione assistita e la mediazione familiare.

La riforma prevede che al livello circondariale le decisioni circa gli allontanamenti, le limitazioni/decadenza della responsabilità genitoriale, gli affidamenti familiari o in comunità siamo presi da un giudice monocratico; mentre al livello distrettuale a composizione multidisciplinare vengono trattate le questioni relative allo stato di adottabilità, le procedure di sottrazioni internazionale di una persona minorenne, la ricerca delle origini (art. 28 legge 184/1983), la valutazione dell'idoneità delle coppie per l'adozione; i provvedimenti che riguardano i minorenni migranti soli. La riforma prevede, a regime, una forte riduzione del ruolo svolto dai giudici onorari soprattutto al livello distrettuale: non potranno essere coinvolti/delegati nell'ascolto di bambini e ragazzi; nei procedimenti relativi alla responsabilità genitoriali non potranno gestire/trattare udienze, ma svolgere specifici adempimenti (ascolto dei servizi, sostegno alla famiglia, attività di conciliazione); saranno coinvolti negli uffici del processo, istituiti con la riforma (Decreto legislativo 10 ottobre 2022 n.151), con ruoli specifici e che entrerà in vigore il 1 gennaio 2025. Non è questa la sede per approfondire, ci limitiamo a fornire i punti principali della riforma e a riportare alcune delle preoccupazioni emerse sul metodo per il mancato coinvolgimento dei diversi attori coinvolti e sul contenuto, espresse da diversi stakeholders, comprese le associazioni familiari.

Il 22 giugno 2022 sono entrate in vigore alcune primissime norme della riforma, tra le quali la modifica dell'art. 403 Codice Civile che ha stabilito tempistiche stringenti e le procedure da seguire dalla segnalazione alla decisione definitiva di allontanamento di un bambino dalla sua famiglia e il suo collocamento in luogo sicuro; la modifica degli art. 78 e 80 del Codice civile relativi alla necessità di nominare un curatore speciale della persona minorenne nella maggior parte delle procedure. Dal 30 giugno 2023 si applicano le nuove norme del processo civile entrato in vigore il 22 ottobre 2022. La riforma prevede l'unificazione del processo civile, ovvero il rito per le procedure relative alla responsabilità genitoriale (limitazione/decadenza) sarà lo stesso di quello nei casi di separazione, divorzio (ad eccezione di quelle che riguardano i minorenni migranti soli).

L'implementazione di questa parte della riforma richiede la digitalizzazione della magistratura minorile (unica a non avere ancora questo tipo di modalità) per permettere alle parti la visione e la notifica digitale degli atti. Si sta procedendo alla formazione del personale. La riforma ha definito (art. 473bis del Codice civile) il ruolo in ambito civile minorile del pubblico ministero per la gestione dei casi (ad esempio nei casi di abbandono scolastico) e le procedure da seguire, con le relative tempistiche; i compiti dei servizi sociali e sanitari, fornendo indicazioni precise per quanto riguarda i contenuti delle loro relazioni, che dovranno essere rese dettagliate e rese pubbliche (salvo casi particolari), così come quelle delle comunità di accoglienza. La riforma ha ampliato i poteri di contraddittorio delle famiglie di origine rispetto alle decisioni da prendere e di confutazione delle prove sulla valutazione genitoriale e ha ridotto l'ambito di discrezionalità dei servizi sociali[10]. La riforma norma l'affido ai servizi sociali per i minorenni allontanati dalla propria famiglia (ma anche da uno solo dei suoi due genitori), affermando che nel provvedimento devono venire specificati limiti e poteri dei servizi, degli affidatari, dei genitori e del curatore, le tempistiche per il monitoraggio. Va detto che le nuove norme prevedono sia per i minorenni in comunità che in affido etero familiare, che al termine dell'anno (o dei due anni nel caso dell'affido) se non prorogati attivamente con un provvedimento della magistratura su istanza dei servizi decadono automaticamente con il conseguente rientro in famiglia del minorenne allontanato. Norme specifiche riguardano i casi di violenza domestica e la giustizia penale minorile (il processo, le forme della giustizia riparativa, ecc.). La riforma ha rivisto anche l'ascolto dei minorenni (di anni 12 o meno se in grado di capire) da parte del giudice (eventualmente coadiuvato da esperti o ausiliari) nei procedimenti che lo riguardano, con indicazioni specifiche (ascolto separato nel caso di fratelli, udienza fissata in orario compatibile con la scuola; indicazioni alla famiglia e al curatore e agli avvocati dei contenuti dell'ascolto; l'ascolto è audioregistrato e realizzato in modo da garantire la serenità e la segretezza dei contenuti).

La terza parte della riforma con l'istituzione del tribunale unico per le persone, i minorenni e le famiglie con le relative sedi distrettuali e circondariali entrerà in vigore dal 17 ottobre 2024 al 30 gennaio 2030 (ma mancano ancora i decreti attuativi).

In questi mesi, sono state espresse diverse preoccupazioni circa alcune modalità operative previste dalle nuove norme e i tempi lunghi di entrata in vigore della riforma, tra le quali: l'assenza di collegialità nelle decisioni al livello circondariale (con i rischi connessi in determinati contesti territoriali a una decisione del solo giudice monocratico); le forme previste per l'ascolto delle persone di minore età (tra sede distrettuale e sede circondariale); la proliferazione delle consulenze tecniche d'ufficio e un aumento esponenziale delle opposizioni ai provvedimenti emessi in sede circondariale (anche connessi alla mole di lavoro di giudici distrettuali) con un allungamento dei tempi; i possibili paradossi legati alla separazione dell'iter giuridico tra affidamento e adozione; i rischi legati all'automatismo nella conclusione degli affidamenti e dei collocamenti in comunità; i problemi emersi nella attuazione del nuovo art. 403 circa le tempistiche, il collocamento in un luogo sicuro, le regolazione dei rapporti della persona minorenne con la famiglia di origine; la necessità di un attivismo maggiore dei servizi e delle comunità territoriali nella prevenzione delle situazioni di disagio.

[10]Nelle relazioni i servizi sociali devono distinguere i fatti accertati, le dichiarazioni fatte dalle diverse parti e le valutazioni/opinioni del servizio

La riforma non prevede lo stanziamento di fondi e personale, cose queste che sarebbero invece indispensabili per dotare i tribunali delle risorse umane e tecniche necessarie (ad esempio, per la digitalizzazione e l'attuazione del processo telematico anche per la giustizia minorile o per affrontare l'aumento del carico di lavoro che ricadrà sui giudici togati che non potranno più contare sul supporto dei giudici onorari) per attuare la riforma.
Serve una attività di formazione del personale pubblico (magistratura, servizi, ecc.) e privato (curatore, ecc.) che si occupa della tutela delle persone di minore età. La riforma sembra essere stata pensata avendo in mente prioritariamente le questioni connesse alle separazioni e ai divorzi. Superare la frammentazione attuale è necessario ma occorre evitare che per risolvere un problema se ne creino altri. Occorre che le associazioni familiari siano informate (e formate) rispetto ai cambiamenti che porterà nel tempo l'attuazione della riforma e si attivi una riflessione sui possibili impatti delle nuove norme sui bambini e ragazzi in affidamento o in comunità e sulle famiglie affidatarie.
Ci sembra infine importante ricordare quanto abbiamo vissuto con la pandemia di COVID-19 e gli effetti che ha avuto, con un impatto economico, occupazionale, sociale e sanitario pesante sulle famiglie e soprattutto su bambini e ragazzi e che ha lasciato strascichi ancora oggi (per esempio per quanto riguarda il benessere psico-fisico dei ragazzi e delle ragazze). L'impatto non ha riguardato solo i percorsi già avviati di affidamento familiare, ma ha reso più difficile intercettare e intervenire rispetto alla platea notevolmente aumentata di bambini e ragazzi che vivono in situazioni di forte disagio o di povertà educativa[11]. Tra gli effetti più importanti si possono citare i seguenti:

- i servizi sociali hanno fortemente ridotto la loro attività lavorando in smart working (questo sta continuando ancora oggi, per alcuni giorni la settimana)
- i Tribunali per i minorenni hanno ridotto la loro attività intervenendo prioritariamente sugli allontanamenti e i tempi sono ancora molto rallentati;
- i nuovi inserimenti sia nelle famiglie affidatarie che nelle comunità si sono pressoché fermati per alcuni mesi e da poco sono ripresi seppur con tempi rallentati;
- difficoltà di mantenere i rapporti tra bambini e ragazzi allontanati e loro famiglie di origine (tramite spesso solo video chiamate);
- rallentamento delle attività di formazione delle famiglie disponibili all'affidamento familiare;
- i bambini e ragazzi che hanno vissuto traumi pregressi, maltrattati e abusati non hanno avuto la certezza delle cure (e tuttora l'accesso alle cure specialistiche è rallentato);

In questo contesto, le associazioni familiari hanno cercato di garantire comunque forme di supporto alle famiglie affidatarie spostando online i gruppi di mutuo aiuto o attivando la possibilità di sportelli di aiuto con il coinvolgimento di operatori e psicoterapeuti anche da remoto. In generale le organizzazioni della società civile hanno cercato di fornire, nonostante la situazione, forme di supporto alle famiglie fragili e ai bambini a rischio di povertà educativa.

Come associazioni familiari, in questo quadro, riteniamo quanto mai urgente rilanciare e qualificare l'affidamento familiare come strumento di prevenzione e di tutela del benessere e dei diritti di bambini e ragazzi, anche trovando parole e mezzi nuovi per farlo.

[11]Secondo i dati ISTAT del marzo 2021 in Italia sono 1.346.000 i minori che vivono in povertà assoluta, pari a ben 13,4% dei bambini e ragazzi, con un aumento di circa 200.000 minori rispetto ai dati del 2019, ai quali si devono aggiungere quelli in povertà relativa – erano circa due milioni nel 2019.

3. QUALIFICARE L'AFFIDO FAMILIARE

Sulla base delle esperienze delle associazioni familiari, la promozione e la riqualificazione dell'affido familiare richiedono, oltre che indispensabili e non più rinviabili investimenti in termini di risorse economiche e di personale, di tornare a riflettere sulla cultura dell'accoglienza e dell'affido familiare.

L'ANIMA DELL'AFFIDO

Come **FORMA DI ACCOGLIENZA RECIPROCA:** non famiglia sovrabbondante che colma le "lacune di famiglie insufficienti" ma come processo di scambio relazionale in cui famiglie affidatarie e famiglie naturali appaiono entrambe caratterizzate da bisogni e risorse.

Come **ATTO DI FIDUCIA COMUNITARIO**: l'affido mette in moto un meccanismo che connette figli e genitori (ossia diverse generazioni), il familiare e il sociale, legami orizzontali e verticali sempre e solo grazie ad un atto di fiducia che va coltivata ed educata. Chiede alla famiglia affidataria di mettere in gioco la propria risorsa "famiglia", di modificare le dinamiche familiari interne e allo stesso tempo accettare la sfida a una apertura verso l'esterno. Possiamo dire che l'affido familiare è un'esperienza privata e allo stesso tempo un'esperienza pubblica di forte esposizione e condivisione; un'esperienza di comunità che offre aiuto e sostegno a famiglie del proprio territorio.

Come **STRUMENTO PER PROTEGGERE L'ESSERE FIGLI**: l'affido garantisce alle persone di minore età di sviluppare fino in fondo la propria identità di figli – "figlità" condizione costitutiva dell'uomo[12].

ALCUNE "PAROLE CHIAVE".

3.1. La Partecipazione

PARTECIPAZIONE intesa come collaborazione, condivisione, coinvolgimento, ascolto di tutti i protagonisti del progetto di affido: minore, famiglia di origine e famiglia affidataria, servizi sociali territoriali, sanitari, della scuola e Tribunale per i minorenni.

Il partecipare mette tutti sullo stesso piano e valorizza il contributo di ciascuno, senza il quale non è possibile ricomporre il quadro nel suo insieme: in ogni progetto di affidamento tutti i soggetti coinvolti sono chiamati a "prender parte – ognuno la propria -, riconoscendo e rispettando la parte dell'altro e valorizzando il contributo che ogni parte dà alla ricostruzione del tutto".

"Il bambino è costantemente informato, ascoltato, coinvolto nelle decisioni che riguardano la sua vita e quella della sua famiglia." (Linee di indirizzo per affidamento familiare, Raccomandazione 211.3.1)

Il bambino ha "diritto di esprimere la propria opinione su ogni questione che lo interessa" (Convenzione Internazionale dei diritti dei fanciulli, New York 1989).

L'ascolto e la partecipazione del bambino sono una precondizione per la corretta analisi dei suoi bisogni, ogni progetto deve essere condiviso con il bambino attraverso linguaggio e modalità adeguate alla sua età e alla sua comprensione, spiegando cosa è successo, cosa sta succedendo ora, cosa succederà domani, chiarendo le azioni che verranno messe in atto e i loro tempi. Solo così sarà possibile individuare un intervento appropriato e trasparente.

3.2. La Trasparenza

Nelle Linee di Indirizzo si fa riferimento al termine "trasparenza" come atteggiamento di fondo che si basa sul coinvolgimento di tutte le persone che costruiscono un percorso di affidamento e sulla condivisione delle informazioni. Il termine "trasparenza" deriva dal verbo trasparire, la cui etimologia riporta all'"essere visibile attraverso" e definisce la proprietà di un corpo di essere attraversato dalla luce, lasciando vedere nitidamente le forme e i contorni degli oggetti posti dietro di esso.

[12]Prof.ssa Raffaella Iafrate Professore ordinario di psicologia sociale, collaboratrice del Centro di Ateneo studi e ricerche sulla famiglia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Per questa ragione rimanda anche a purezza, limpidezza, chiarezza. Nel contesto dell'affidamento, il punto non è quello di "rendere i bambini trasparenti", passando loro oltre, e quindi di non vederli. Al contrario, significa prestare attenzione al munirsi di "oggetti trasparenti" (teorie, metodi, strumenti, esperienze, informazioni, parole, …), che permettano da un lato di cogliere particolari sfumature e dall'altro, contemporaneamente, di vedere i bambini e le loro famiglie nella loro interezza, comprese le loro risorse e le loro difficoltà. La possibilità di condividere insieme questi sguardi e di poterne esplicitare il contenuto, trovando le parole giuste, permette a tutti di essere accompagnati nel cercare ciò che ancora non si riesce a vedere e di essere sostenuti in ciò che è difficile e doloroso vedere. Dalle ricerche si evidenzia l'importanza di dire la "verità", perché i ragazzi in carico ai servizi reclamano il diritto a conoscere la verità sulla propria storia e sulla propria situazione, a sapere ciò che viene deciso non "su" ma "con" loro e possibilmente a concordarlo insieme. Sembra dunque centrale non porsi il problema del "se dire o non dire", quanto il chiedersi quale sia "l'oggetto trasparente" (strumenti, parole, ecc.) più adatto a permettere a ciascuno di poter accedere a un racconto vero, sensato e rispettoso della sua situazione e delle sue possibilità di comprensione.

3.3. L'Appropriatezza

APPROPRIATEZZA: *"Garantire al minore un progetto appropriato rispetto ai bisogni reali suoi e della sua famiglia"* (Linee di indirizzo per l'affidamento familiare, raccomandazione 211.2).

L'intervento di affido è appropriato se è realizzato in modo tempestivo e nel quale le decisioni sono assunte nei tempi giusti, evitando inerzie o non decisioni, rispettando perciò i diritti, le esigenze e i bisogni di bambini e ragazzi. L'intervento d'affido è multidisciplinare e vede la collaborazione di diverse professionalità, al fine di garantire la miglior aderenza possibile ai bisogni reali (affettivi e concreti) sia del bambino che della sua famiglia.

Un intervento appropriato protegge il benessere e lo sviluppo armonico del bambino, mette a frutto le potenzialità positive della famiglia d'origine, sostenendone i punti deboli, permette alla famiglia affidataria di affiancare il bambino nel rispetto dei suoi bisogni in serenità e trasparenza.

Identificato l'intervento più appropriato possibile, è necessario definire un progetto d'affido.

3.4. Il progetto e i protagonisti

Il progetto d'affido è definito fra s**ervizi sociali, minore, famiglia d'origine e famiglia affidataria,** in caso di affido consensuale, quindi con l'accordo di tutti, e deve tenere conto delle indicazioni del **Tribunale per i Minorenni** qualora si tratti di un affido giudiziale.

Il progetto contiene: modalità di collocazione del minore (tempo parziale o tempo pieno, ecc.), rapporti con la famiglia d'origine (frequenza e modalità), rapporti con altre persone significative per il minore (parenti, amici, compagni di scuola, insegnanti, educatori se proviene da una comunità o casa famiglia), incontri con gli operatori dei servizi (assistenti sociali, psicologi educatori), affiancamento e guida della famiglia affidataria (da parte degli operatori, delle associazioni e altri professionisti coinvolti), valutazioni diagnostiche e prognostiche (tempi ed esiti previsti e/o sperati), obiettivi possibili a breve e lungo termine da raggiungere in modo graduale e monitorato, interventi di potenziamento delle famiglie d'origine per il previsto reinserimento del minore, in quanto principale obiettivo del provvedimento d'affido. Oltre a questo vanno definiti, se necessari, gli interventi a favore del bambino/ragazzo (psicologico, educativa domiciliare, affiancamento familiare, logopedia, interventi specifici, attività sportive, ricreative e culturali, sostegno scolastico, ecc.).

U**n progetto - che è sempre modificabile e migliorabile - è indispensabile per individuare le modalità più appropriate e attuare azioni, nei tempi più giusti, con obiettivi concreti e possibili.**
In questa fase l'accompagnamento delle associazioni alle famiglie affidatarie è da prevedere e sollecitare (L 184/83 Titolo 1-bis art. 2 comma 5).

Un buon progetto d'affido non può essere attuato senza che ci sia un rapporto di fiducia fra tutti i protagonisti.

3.5. La Fiducia

FIDUCIA: Definizione: "sentimento umano che consiste nel presupporre un comportamento o un atteggiamento adeguato alla situazione da parte di altri individui o di se stessi." Il danno maggiore causato dalla campagna mediatica denigratoria verso l'affido familiare cui abbiamo fatto cenno sopra è stato proprio minare l'atteggiamento di fiducia tra tutti i protagonisti dell'affido. In tanti oggi hanno dubbi sul comportamento adeguato degli uni verso gli altri. I Tribunali dei Minori, che, in molti casi, hanno messo in dubbio le relazioni e le azioni messe in atto dai servizi sociali territoriali, dando indicazioni che andavano a modificare in modo sostanziale i progetti in corso. Le famiglie di origine, che non si fidano più delle proposte fatte dai servizi sociali considerandole pretestuose e non utili a loro a ai loro figli. Le famiglie affidatarie, che, da risorsa in più per il minore, vengono percepite come famiglie che lucrano sugli allontanamenti dei minori (ricordiamo che è previsto solo un rimborso spese per le famiglie affidatarie non professionali, importo non omogeneo sui vari territori e in proporzione alle risorse a disposizione di ogni singolo Comune). I Servizi sociali che, in alcuni casi, per timore di essere contestati, agiscono, da una parte solo in caso di emergenza e necessità di tutela senza possibilità di preparare l'allontanamento del minore e, dall'altro, lasciando molti minori in situazioni pregiudizievoli e non adeguate per un tempo troppo lungo, rendendo poi sempre più difficile intervenire. Ma soprattutto **il danno maggiore è nei confronti delle persone di minore età disorientate da provvedimenti non più condivisi. E' assolutamente necessario ripristinare la fiducia nelle competenze professionali e umane degli attori dell'affidamento familiare.**

3.6. Il Tempo e la durata

Ogni progetto di affido ha il tempo più giusto in cui iniziare e finire ed è forse la variabile più delicata da determinare, ma ci sono alcuni criteri che possono aiutare.

Interventi precoci, quando la famiglia è sofferente ma ancora non completamente deteriorata, hanno il valore di intercettare situazioni non troppo complesse e poter agire sulle risorse positive ancora presenti nella famiglia, capace, con un aiuto leggero, di attivarsi per migliorare la condizione dei propri bambini e ragazzi.

Significa ridurre gli allontanamenti ex art. 403, che, pur necessari, andrebbero anticipati in tutti i modi, poiché indicano uno stato gravissimo di emergenza. Quando si interviene così tardi e la violenza e il degrado si sono manifestati fino a dover disporre un allontanamento in emergenza, il danno nel bambino sappiamo essere sempre molto grave e di difficile soluzione, per lui e per la sua famiglia, oltre ad essere molto complessa la relazione con la nuova famiglia affidataria.

E' necessario che l'affido familiare ritorni ad essere quel sostegno temporaneo e di aiuto per una famiglia in difficoltà, come la legge lo inquadra; allora diventerebbe più facile il passaggio da azioni di sostegno leggere ad opera ad esempio del volontariato, ad interventi un po' più strutturati come l'affido a tempo parziale fino a quello residenziale, aumentando la possibilità di affidi consensuali rispetto a quelli giudiziali.

Tempi possibilmente rapidi per valutazioni globali e approfondite della situazione delle famiglie d'origine che presentano multi problematicità. Ciò eviterebbe che alcuni bambini, anche piccolissimi, e ragazzi restino in attesa presso una "comunità di accoglienza" della definizione di un corretto progetto d'affido per troppo tempo, spesso troppi anni. E' necessario che venga riconosciuto l'importante valore di prevenzione sociale dell'affidamento familiare che permette ai bambini e ai ragazzi di identificarsi con figure adulte che propongono loro modelli educativi diversi da quelli conosciuti, dando loro la possibilità di sperimentare un contesto naturale e arricchente di nuove esperienze e nuove cure.

Affidi sine-die o a lungo termine. Uno sguardo particolare meritano, proprio in relazione al tempo, questo tipo di affidi. La Legge 184/83 all'art. 4 comma 4 prevede che *"il periodo di presumibile durata dell'affidamento non può superare i ventiquattro mesi ed è prorogabile, dal tribunale per i minorenni, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore".* Dobbiamo rilevare che oggi in Italia più del 60% degli affidi familiari sono affidi sine-die o a lungo termine. Per affido sine die o a lungo termine s'intendono progetti d'affido la cui durata non è necessariamente definita nel decreto del Tribunale fino a rilevare l'impossibilità per il bambino/ragazzo medesimo,del rientro in famiglia. Sono ancora pochi gli operatori dei servizi sociali che riconoscono questa realtà e sono in grado di gestire questa nuova tipologia di affido nella modalità più corretta (es. visite con famiglia d'origine più dilazionate nel tempo e formali, un adeguato sostegno psicologico al minore, famiglie adeguatamente preparate e sostenute per questa tipologia di affido che accompagna il minore fino all'età adulta e all'autonomia con la necessità stringente di costruire un legame tra la famiglia affidataria e il minorenne affidato). In queste situazioni, definite di "semi-abbandono permanente", la famiglia di origine, pur carente, ha nella vita della persona di minore età un ruolo positivo dal punto di vista affettivo che non è opportuno, nell'interesse del medesimo, cancellare.

3.7. La Cura – Il bambino al centro della cura delle relazioni

Un progetto d'affido si realizza avendo un'attenzione particolare alla cura delle relazioni: relazioni tra minore e la sua famiglia d'origine; tra servizi sociali, famiglia affidataria e famiglia d'origine, tra minorenne e famiglia affidataria dopo la conclusione del percorso di affidamento familiare; tra persona di minore età e i servizi sociali che hanno in carico il suo dossier, soprattutto nel caso in cui egli si trovi in case famiglia o in comunità. La cura delle relazioni che hanno al centro il minorenne va garantita nel tempo e coinvolge quelle persone che per lui sono state e sono importanti per il suo percorso. Quando le condizioni lo permettono, la relazione fra il minore e la sua famiglia deve sempre essere salvaguardata, sostenuta e curata. Un minore vive meglio il suo affido quando sa che anche la sua famiglia è oggetto di attenzioni e cure e quando sente il rispetto per la sua famiglia da parte dei servizi sociali e della famiglia che lo accoglie. Dove sono possibili rapporti diretti tra famiglia d'origine e affidataria questi devono essere previsti nel progetto d'affido come forma di collaborazione tra famiglie con l'attenzione di mantenere la giusta distanza. Solo in alcuni casi si potrà instaurare un rapporto "amicale". **Necessaria è la cura della famiglia d'origine da parte dei servizi sociali per poter raggiungere l'obiettivo del rientro del minore a casa.**

3.8. La conclusione del progetto di affidamento familiare: il rientro

"L'affidamento familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia di origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore (art. 4 comma 5, L. 184/1983)".

Una delle fasi più delicate dell'affido è il rientro del minore nella sua famiglia, delicato sia per il minore stesso che per la famiglia affidataria e i suoi figli.

Dalle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali:

- Durante l'affidamento familiare il bambino ha costruito legami affettivi con la famiglia affidataria, con la quale vi è stato un processo di reciproco adattamento. Per questo il rientro in famiglia non deve essere un processo traumatico di rottura dei legami e degli equilibri, ma una fase di transizione preparata per tempo, accompagnata da una intensificazione dei contatti e dei rientri e seguita da una attività di sostegno, sia della famiglia del bambino sia della famiglia affidataria, che durerà anche dopo il rientro definitivo del bambino.
- *"la chiusura dell'affidamento familiare è preceduta da una fase di preparazione con il bambino, la sua famiglia e la famiglia affidataria"* (Raccomandazione 337.2).

- Prima del rientro del bambino nella propria famiglia si intensificano i contatti, gli incontri e i rientri nei fine settimana o in altri momenti, con la propria famiglia, utili a preparare tutti gli attori interessati e ad aiutare la sua famiglia a sostenere i nuovi compiti di cura attraverso la verifica dell'andamento con gli operatori (azione/indicazione operativa n.1)
- Affinché la riunificazione familiare possa mantenersi nel tempo, la chiusura dell'affidamento familiare è seguita da una fase di affiancamento del bambino e della sua famiglia per un periodo di tempo sufficiente a superare la cosiddetta "luna di miele" successiva al rientro (almeno sei mesi), e da una attività di rielaborazione e sostegno della famiglia affidataria (Raccomandazione 337.3).
- Il bambino è messo in condizione di vivere l'uscita della famiglia affidataria come una conquista, condivisa con tutti gli adulti di riferimento, in primis i genitori naturali e i genitori affidatari, attraverso la quale gli sarà consentito di mantenere, nelle forme più opportune, i legami costruiti nel tempo dell'accoglienza (azione/indicazione operativa n.2)
- La famiglia affidataria viene aiutata a rielaborare i sentimenti di perdita legati all'uscita del bambino; gli eventuali figli vengono aiutati (e rassicurati) a comprendere la separazione riunione e a trovare le forme opportune attraverso cui il legame instauratosi tra bambino e famiglia affidataria possa evolvere e mantenersi nel tempo (azione/indicazione operativa n.4)
- La famiglia affidataria viene aiutata nella relazione con la famiglia del bambino, per chiarire quali potranno essere i rapporti dopo la riunificazione, prevedendo che la famiglia affidataria possa mantenere un ruolo di sostegno e sollievo, rendendosi disponibile per visite e contatti telefonici (azione/indicazione operativa).

La continuità dei rapporti da mantenere tra famiglia affidataria e minori affidati viene garantita anche dalla L. 173/2015 sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare.

3.9. La Formazione

Motivazione:

- sostenere la qualità e l'efficacia dell'affidamento familiare attraverso la formazione, l'aggiornamento e il confronto professionale, il monitoraggio degli interventi, lo studio e la riflessione professionale (Linee di indirizzo per affidamento familiare 122.c).
- *"assicurare l'aggiornamento e la supervisione degli operatori e curare la stesura e stipulazione di protocolli operativi"* (Linee di indirizzo per affidamento familiare Racco mandazione 122.c.1).

E' necessaria la formazione di operatori dedicati all'affidamento familiare attraverso percorsi pensati e predisposti da professionisti che pongano particolare attenzione:

- alle dinamiche di separazione e attaccamento nei confronti della famiglia d'origine e della famiglia affidataria da parte dei bambini coinvolti nei progetti d'affido;
- alle potenzialità dell'affido come una risorsa preziosa per tutti i soggetti coinvolti, da gestire attraverso un attento e sinergico lavoro di rete;
- al lavoro con le famiglie d'origine, spesso protagoniste silenti delle vicende d'affido, teso a impostare il lavoro con loro anche in termini di trattabilità laddove non sia possibile in termini di recuperabilità;
- a cercare di costruire un linguaggio comune che consenta a tutti gli attori dell'affido di capirsi e valorizzarsi reciprocamente.

"Dare piena e costante attuazione all'indicazione di legge (art.1, comma3, L.149/2001) per cui spetta allo Stato, alle Regioni, e agli Enti locali promuovere incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono accogliere minori in affidamento" (Linee di indirizzo per affidamento familiare Raccomandazione 313.1).

Le famiglie accoglienti si configurano non come "utenti" dei servizi o risorse strumentali, ma

come partner attivi e protagonisti dei percorsi di affido, insieme ai bambini e alle loro famiglie d'origine. Attraverso stimoli di approfondimento la formazione permanente delle famiglie affidatarie deve mantenere viva la cura degli aspetti salienti e specifici dell'affido per consentire di non disperdersi in imprese impossibili e invece concentrarsi sulle potenzialità di ogni progetto, sui possibili limiti e su come sia possibile superarli.

3.10. Le Associazioni e le reti di famiglie affidatarie

Come stabilito dalla Legge n. 184/1983, la promozione e la gestione dell'affidamento familiare da parte dei servizi pubblici prevede un preciso spazio di collaborazione attiva tra ente pubblico, e associazioni familiari.

Motivazione – Il Servizio pubblico può esercitare appieno le responsabilità collegate all'affidamento familiare attraverso una collaborazione attiva, intenzionale, continua e programmata con le reti di famiglie, l'associazionismo familiare e in generale il privato sociale presenti nel territorio; anch'essi chiamati a svolgere una funzione pubblica. L'appartenenza delle famiglie affidatarie a queste realtà va promossa, riconosciuta e valorizzata. (Linee di indirizzo per affidamento familiare Raccomandazione 116)

Chiamare le associazioni e le reti di famiglie affidatarie a partecipare, in integrazione con le istituzioni pubbliche, alla realizzazione di progetti specifici in tema di accoglienza familiare e diritti dei bambini. (Linee di indirizzo per affidamento familiare Raccomandazione 116.1).

L'educazione, la crescita e lo sviluppo di ogni bambino e ragazzo (e, a maggior ragione, dei bambini in affidamento familiare) richiedono la manifestazione di interesse, l'assunzione di responsabilità e l'esercizio di competenze da parte della comunità educante che ruota attorno al bambino e quindi, oltre alla famiglia, la scuola, la parrocchia, i gruppi sportivi e culturali, gli scout, le associazioni familiari, le organizzazioni della società civile che si occupano di infanzia. Si tratta quindi di promuovere l'attivazione di questi attori per la prevenzione e il contrasto alla povertà educativa attraverso la definizione di "patti per la cura" o di patti educativi territoriali, l'attivazione di forme di accompagnamento familiare (una famiglia accanto a una famiglia), di affido part-time e di supporto "cucite addosso" ai bisogni di quel bambino o di quel ragazzo ecc. per la costruzione di una rete di supporto e di accompagnamento all'autonomia dei neo maggiorenni in uscita dai percorsi di tutela.

L'associazionismo familiare svolge un ruolo fondamentale di sostegno alla genitorialità e alle famiglie affidatarie attraverso la realizzazione di gruppi di mutuo aiuto (con o senza operatore e con o senza la partecipazione dei servizi sociali), di momenti di socialità, di supporto nelle procedure e nei rapporti con il Tribunale per i minorenni. In questo contesto l'associazionismo familiare svolge anche un ruolo per la promozione dell'affido familiare con lo scopo di ampliare la rete di famiglie che sperimentano questa forma di accoglienza e che si sostengono l'un l'altra. Infine, è fondamentale il lavoro di rete tra tutti gli attori coinvolti (compresi quelli sanitari – integrazione socio-sanitaria) che comprenda e valorizzi l'associazionismo familiare (che va riconosciuto come attore indispensabile), attraverso la istituzione di tavoli, l'attivazione di protocolli di collaborazione e di partnership, l'erogazione di risorse (fondi, sedi e spazi per riunirsi, ecc.), anche alla luce del nuovo Codice del terzo settore e del decreto n. 72/2021.

- la collaborazione tra pubblico e privato sociale è un processo, non un dato di fatto e si sviluppa grazie al confronto e al dialogo;
- la collaborazione funziona se si individuano chiaramente ruoli e compiti (cosa fa il pubblico, cosa fa il privato sociale; che cosa si può fare assieme);

- buona prassi è quella di formalizzare la collaborazione attraverso la sottoscrizione di convenzioni o protocolli d'intesa. Le convenzioni, in particolare, permettono alle associazioni di ricevere fondi per svolgere le attività concordate rendendo quindi un servizio continuativo e maggiormente efficace;
- il privato sociale, oltre che a collaborare, incentiva l'ente pubblico a migliorare il servizio ed inoltre propone innovazioni all'intervento"[13].

4. CRITICITÀ E QUESTIONI APERTE

Le parole usate nei punti precedenti per descrivere l'affido familiare nel suggerire riflessioni, indicano anche in molti casi **criticità e questioni aperte** rispetto al modo con cui viene implementato l'affidamento familiare. La situazione attuale è caratterizzata da f**rammentarietà e forti differenze circa l'applicazione della legge 184/1983** e successive modifiche sia tra le regioni che al loro interno.

In molti territori non ci sono servizi affidi e il personale dedicato è insufficiente e non riesce a implementare tutto il percorso dell'affido familiare e a garantire il sostegno e l'accompagnamento alle famiglie di origine e ai bambini e ragazzi affidati. Si tratta di un problema strutturale che richiede la definizione e attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali.
Oltre a questo problema strutturale, segnaliamo qui di seguito sei aree critiche.

A. **Area critica A**. La difficoltà da parte delle famiglie affidatarie **a conoscere le normative, le procedure, gli aspetti fiscali e contributivi e ad accedere a contributi e benefici** stabiliti per legge, acuita dal fatto che spesso neanche i servizi sociali sono in grado di fornire indicazioni operative esaustive, data anche la complessità delle norme. Ci riferiamo in particolare a:

1. L'accesso ai contributi economici, previsti per le diverse forme di affido e che sono a carico dei comuni, sui quali esiste una grande varietà di importi, di incertezza sulla loro erogazione e sui tempi e i rimborsi spese per spese straordinarie (i contributi dipendono dalle risorse disponibili del comune di residenza del bambino/ragazzo in affido e da eventuali regolamenti locali/regionali);
2. L'incertezza sulla necessità o meno di inserire il bambino/ragazzo affidato nello stato di famiglia degli affidatari (quando serve e quali sono le contro-indicazioni, anche ai fini del calcolo dell'ISEE e dei possibili benefici in termini di agevolazioni cui il minorenne ha diritto; e cosa fare su questo quando il ragazzo diventa maggiorenne, ecc.)
3. L'accesso ai bonus bebè prima ora all'assegno unico (con quali requisiti, con quali modalità, chi ne ha diritto, quali sono i vantaggi, ecc.)
4. L'accesso ai congedi parentali e alle prestazioni assistenziali e previdenziali e ai contributi assistenziali previsti nel caso di bambini e ragazzi con disabilità ai sensi della legge 104;
5. La conoscenza delle procedure amministrative per l'anagrafe e per l'accesso alle cure mediche (per esempio per il cambio del medico di base – sia all'interno di uno stesso comune che tra comuni diversi);
6. La conoscenza delle procedure per le eventuali certificazioni per la Legge 104, la Legge 170, ecc.
7. La conoscenza delle procedure amministrative per l'affidamento dei minorenni stranieri non accompagnati rispetto alla Legge n. 47 del 7 aprile 2017 e alla normativa successiva sulle migrazioni (permesso di soggiorno, status di rifugiato, ecc.);
8. La gestione dei rapporti con la scuola di bambini e ragazzi in affidamento, dall'inserimento in poi, che potrebbero essere facilitati dalla applicazione delle "Linee di indirizzo per il benessere a scuola di bambini e ragazzi che vivono fuori della famiglia di origine" del 2017, che definiscono i ruoli della famiglia affidataria, della famiglia di origine, della scuola – dirigente scolastico e docente referente -, dei servizi sociali, della ASL, ecc. e che sono purtroppo ancora poco conosciute e applicate;

[13] Cfr. Regione Veneto, 2008. Linee Guida per l'Affido Familiare, 2008

9. La conoscenza delle procedure per il prosieguo amministrativo fino ai 21 anni, per l'eventuale adozione del ragazzo neo maggiorenne e per l'accompagnamento all'autonomia.

B. Area critica B. Le differenti modalità tramite le quali viene formalizzato l'affido familiare. É Necessario che l'affido familiare venga formalizzato in un documento ufficiale dei Servizi sociali o della Magistratura fin dall'inizio (e anche durante le fasi di conoscenza e di avvicinamento), in cui risulti il nome della famiglia affidataria. In alcuni casi l'affido è ai servizi sociali (o all'ente a cui il servizio affido è stato esternalizzato) e il minore è "collocato" presso la famiglia affidataria. Questa dicitura, che viene utilizzata anziché quella più corretta di "affidato", non sempre permette alle famiglie affidatarie di veder riconosciuti i loro diritti e a godere di contributi e benefici.

C. Area critica C. I rapporti delle famiglie affidatarie con la Magistratura e con i Servizi Sociali, oltre che nel caso con il tutore del minore, con il curatore speciale del minorenne e con gli avvocati delle famiglie di origine. In particolare, molto spesso le famiglie affidatarie non conoscono i diritti di cui godono (contenuti nella legge 184/1983 e nella legge 173/2015 sulla continuità degli affetti) nei rapporti con il Tribunale e come essi possono essere operativamente applicati, come ad esempio:

- Il diritto a essere ascoltate
- La possibilità di presentare memorie e relazioni sul percorso di affido
- Il diritto ad essere accompagnate dalle associazioni familiari negli incontri con il Tribunale e con i Servizi Sociali.

D. Area critica D. Il coinvolgimento attivo e la partecipazione della famiglia affidataria e del bambino/ragazzo affidato nella **definizione e implementazione del progetto quadro e del progetto di affido** familiare. In moltissimi casi, il progetto non viene conosciuto perché non viene formalizzato e condiviso.

E. Area critica E. La gestione e la **regolazione dei rapporti con le famiglie di origine** (modalità degli incontri, uso degli spazi neutri, ecc.) e le modalità di attuazione dell'ascolto del minore in affido.

F. Area critica F.I rapporti tra adozione e affido, i cui confini tendono a essere sempre più sfumati, e la regolamentazione delle adozioni ex art.44 (vedi punto B4).

Le famiglie, le coppie, le persone accoglienti stanno già abitando questo territorio di confine e sono invitate a "sconfinare" a volte dall'affido all'adozione a volte dall'adozione all'affido. La parola "sconfinare" fotografa la realtà già in essere; gli sconfinamenti non devono però preludere ad una prassi abituale di comportamento: **sconfiniamo ma non perdiamo i confini!**

Le famiglie, le coppie, le persone sono **flessibili nell'accoglienza ma le motivazioni che portano verso una forma di accoglienza o l'altra sono diverse.**
Nell'adozione una coppia decide e si prepara a formare la propria famiglia accogliendo un figlio e accompagnandolo per tutta la vita, prendendo decisioni in autonomia per lui e per la propria famiglia. Nell'affido si decide e ci si prepara per accogliere un bambino o un ragazzo che ha già una sua famiglia, che in quel momento riesce a fare solo una parte della cura, dell'accudimento, dell'educazione, delle relazioni di cui questo figlio ha bisogno. Una famiglia a cui la parte che riesce a fare non va tolta, ma mantenuta, sostenuta e accompagnata perché possa riprendere anche quella che manca.

Diverse le motivazioni, diversi i percorsi di avvicinamento e preparazione. Una preparazione unica per tutte le forme di accoglienza rischia di essere confusiva e di portare comunque le persone a focalizzarsi maggiormente verso la forma di accoglienza per cui si sentono più motivati. Dunque, percorsi diversi ma che sottolineano i punti di contatto tra affido e adozione.

Sconfinare da una realtà all'altra è possibile, a volte è necessario per il bene del bambino o ragazzo, è la scelta giusta ma non può essere affrettata, tanto meno improvvisata, ma piuttosto preparata, condivisa e accompagnata.

Prima di tutto **i ragazzi** devono essere **accompagnati, preparati, e tutelati nei cambiamenti.** Devono essere **ascoltati**, va presentato loro il cambiamento, anche più volte, perché diventino consapevoli che è il meglio per loro, in modo che diventino parte attiva del progetto che li riguarda.

La stessa attenzione va riservata alle famiglie coinvolte nei cambi di progetto.

Servizi, professionisti e associazioni insieme!!

5. PROPOSTE

a. Richieste alle istituzioni al livello centrale

- A.1. Attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali - LEPs

Nonostante siano passati oltre venti anni dalla legge 328/2000 che ha stabilito la necessità di livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale (e ne ha individuato gli specifici ambiti di applicazione [14]), la strada è ancora lunga ed esistono ancora fortissime differenze tra territori circa la fruizione delle prestazioni sociali [15]. Tra il 2017 e il 2019 la legislazione sul Reddito di inclusione e sul Reddito di cittadinanza ha posto le basi per il riconoscimento di un vero e proprio diritto individuale alla presa in carico da parte dei servizi sociali o del lavoro e ha definito il parametro di 1 assistente sociale ogni 5000 abitanti. La legge di bilancio 2021 ha formalizzato in una norma tale rapporto assistenti sociali[16] e popolazione e ha stanziato specifiche risorse per il rafforzamento dei servizi sociali (art. 1 commi 791-793). Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023[17] ha ulteriormente definito i LEPs che devono essere garantiti e le risorse cui attingere (fondi nazionali, fondi europei), molti dei quali impattano in modo significativo sul sistema dell'affido familiare e sulla tutela di bambini e ragazzi[18]. Tuttavia la situazione è ancora problematica (attualmente il parametro è 1:7000): ci sono territori dove siamo lontani dall'obiettivo 1:4000[19].
Il Piano nazionale ribadisce la scelta per un approccio centrato sulla persona, che consideri gli elementi di contesto e che adotti quindi una strategia di intervento integrata e non settoriale sulla base dell'articolazione dei diversi servizi.
Dal nostro punto di vista, riteniamo essenziale che in ogni territorio ci siano le risorse umane (équipe multidisciplinari e servizio sociale professionale) e finanziarie adeguate in modo da avere

[14]Tra gli ambiti indicati nella L. 328/2000 c'è anche: "interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" (Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023).

[15] Si pensi alla differenza di spesa sociale pro-capite dei comuni al netto delle spese di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia: si va da 19 euro pro-capite della Calabria ai 508 euro della Provincia autonoma di Bolzano. A fronte di una spesa media pro-capite nazionale di 106 euro, nel Nord si spendono 130 euro e nel Mezzogiorno poco più di 79 euro. Nel 20% degli ambiti territoriali si spende meno di 50 euro pro-capite; nel 46% degli ambiti territoriali si spende tra 50 e 100 euro; nel 27% si spende tra 100 e 200 euro; nel 7% oltre 200 euro. Nel 2016-2018 il 27% delle spese sociali va a famiglia e minori; ad anziani e disabili il 52%; al contrasto alla povertà ed esclusione sociale il 15% (Piano sociale nazionale 2021).

[16]La legge di bilancio 2021 ha indicato un ulteriore obiettivo: un assistente sociale ogni 4000 abitanti.

[17] Il Piano, che dovrà essere poi declinato al livello regionale e locale, ha istituito una cabina di regia che ne monitorerà la sua implementazione. Anche al livello regionale saranno istituiti tavoli di coordinamento. Tra gli attori coinvolti nella implementazione del Piano ci sono anche gli enti del terzo settore. Il Piano individua come interventi prioritari: aree delle azioni di sistema, punti unici di accesso, LEPS supervisione del personale dei servizi sociali, LEPS dimissioni protette; potenziamento professioni sociali; interventi rivolti alle persone di minore età, LEPS prevenzione allontanamento famigliare – PIPPI; intervento promozione rapporti scuola territorio – Get-up; sostegno ai care leavers; Garanzia infanzia (cfr. pag. 37 e le tabelle 2.2. e 2.4 di pag. 44-47).

[18]Si veda in particolare la tabella 1.1. LEPS e principali azioni di potenziamento. Tra i LEPS individuati ci sono tra gli altri: servizio sociale professionale; pronto intervento sociale; valutazione multidimensionale e progetto individualizzato; supervisione personale servizi sociali; prevenzione allontanamento familiare; presa in carico sociale/lavorativo.

[19]Sulla base della legge di bilancio 2021 gli enti locali hanno iniziato l'assunzione a tempo determinato di assistenti sociali e di personale per i servizi.

centri per l'affido operativi e dove ci sia una reale integrazione tra gli aspetti sociali e sanitari[20], ma anche lavorativi, scolastici ed educativi, giudiziari, ecc. in grado di garantire un servizio continuativo e stabile.

- **A.2. Banca dati dei bambini dichiarati adottabili e dati delle persone minorenni che vivono fuori dalla famiglia di origine**

La legge 149/2001 (art. 40) aveva stabilito l'istituzione della banca dati nazionale dei bambini/ragazzi dichiarati adottabili e delle coppie disponibili all'adozione presso il Ministero della Giustizia, alimentata dai tribunali per i minorenni. A circa 20 anni questa banca dati non è ancora operativa. Per quando riguarda l'affidamento familiare, come evidenziato in ultimo anche dal XI Rapporto del Gruppo CRC[21] mancano dati complessivi comparabili sui minorenni che vivono fuori dalla famiglia di origine. I risultati delle rilevazioni biennali condotte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali basati sui dati delle Regioni e quelli forniti dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza sui dati forniti dai tribunali per i minorenni non sono comparabili.

Avere un sistema informativo sui bambini dichiarati adottabili e sui bambini e ragazzi che vivono fuori dalla propria famiglia di origine è una questione urgente e importante. Attualmente può capitare che al livello territoriale non si sia in grado di dire quanti bambini e ragazzi siano accolti in strutture e case famiglie, dove e le loro caratteristiche.

Dal 2014[22] Informazioni sullo stato di attuazione delle diversi sistemi di raccolta dati sono contenute nel testo dell'audizione del Ministero Orlando alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare del 4 agosto 2021 – si veda: https://www.lavoro.gov.it/ministro-e-ministero/ministro/audizioni/Documents/Audizione-ministro-Orlando-Commissione-parlamentare-inchiesta-su-attivita-connesse-a-comunita-tipo-familiare.pdf esiste il Casellario dell'Assistenza - un sistema informativo che contiene dati sulle prestazioni sociali concesse ai cittadini. Il Casellario è presso l'INPS ed è articolato in una serie di sezioni di dati, tra le quali quella su Infanzia, adolescenza e famiglia (Sezione SINBA). La implementazione al livello nazionale di SINBA ha incontrato delle difficoltà legate alla tutela della privacy dei minori coinvolti e in particolare alla possibilità (anche con dati anonimizzati) che il soggetto che ha ricevuto le prestazioni possa essere identificato.

Il decreto legislativo n. 147/2017 nell'introdurre il Reddito di inclusione ha istituito presso il Ministero del lavoro il Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali SIOSS, articolato nella Banca dati dei servizi attivati e nella Banca dati delle professioni e degli operatori sociali, che ha come unità di rilevazione l'Ambito Territoriale. SIOSS fornirà una conoscenza della tipologia, dell'organizzazione e delle caratteristiche dei servizi attivati, inclusi i servizi per l'accesso e la presa in carico, i servizi per favorire la permanenza a domicilio, i servizi territoriali comunitari e i servizi territoriali residenziali per le fragilità. Una sezione di SIOSS sarà dedicata anche all'affidamento familiare e ai servizi residenziali per minorenni. A questo proposito, chiediamo di conoscere quali tipo di dati saranno raccolti in questa sezione di SIOSS; quali informazioni su ogni singolo caso in possesso dei servizi sociali saranno condivisi.

Il Ministero del lavoro ha istituito anche al proprio interno il SIM – Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati, che copre tutto il percorso dalla presa in carico, all'integrazione e alla tutela. SIM pubblica rapporti statistici mensili e rapporti semestrali.

Dal nostro punto di vista, reiteriamo la richiesta di avere un sistema informativo in grado di fornire non solo dati complessivi sui minorenni in affido e o accolti in strutture ma anche quelli analitici utili a conoscere le caratteristiche dei minorenni affidati; le motivazioni che hanno determinato la scelta dell'allontanamento; la durata dell'accoglienza; la tipologia delle strutture di accoglienza e delle modalità di presa in carico dei singoli progetti individuali; le caratteristiche delle famiglie affidatarie; le prestazioni erogate; la tipologia di affidamento; gli esiti, ecc.

[20] I LEA – livelli essenziali sanitari e socio-sanitari - prevedono (art. 21 del DPR 12 gennaio 2017) tra i livelli essenziali la presa in carico con valutazione multidimensionale del bisogno e progetto individualizzato. Questo livello essenziale richiede l'operatività di équipe multidisciplinari che spesso non ci sono. Mancano non solo le risorse del sociale ma anche quelle del sanitario di competenza delle ASL come gli psicologi. Garantire questo livello essenziale richiede anche una organizzazione integrata al livello territoriale, che spesso è carente.

[21] Si veda in particolare il cap. 4 - https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2020/11/XIrapportoCRC2020_compressed.pdf

[22] Informazioni sullo stato di attuazione delle diversi sistemi di raccolta dati sono contenute nel testo dell'audizione del Ministero Orlando alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare del 4 agosto 2021 – si veda: https://www.lavoro.gov.it/ministro-e-ministero/ministro/audizioni/Documents/Audizione-ministro-Orlando-Commissione-parlamentare-inchiesta-su-attivita-connesse-a-comunita-tipo-familiare.pdf

Serve inoltre conoscere il dato dei minorenni dichiarati adottabili ma che ancora aspettano una famiglia e sulle loro caratteristiche. SIOSS sta completando la prima raccolta di dati.
Non vorremmo che le informazioni raccolte da SIOSS siano prevalentemente focalizzate su strutture e servizi (che pure sono fondamentali) e molto poco sul numero, sull'accoglienza e sulle caratteristiche e il percorso dei minorenni che vivono fuori dalla famiglia di origine.

- **A.3. Definire standard di benessere per i bambini e ragazzi che vivono fuori dalla famiglia di origine (valutazione di impatto dell'esito dell'affido)**

Sempre più nelle politiche sociali si ragiona anche in termini di impatto. Pensiamo che sia necessario che questo avvenga anche nel caso dell'affidamento familiare, e lavorare fin dall'inizio (a partire dal progetto quadro e dal progetto di affido) sugli obiettivi di autonomia, di benessere, di realizzazione di se stessi che si vuole che il bambino o il ragazzo in affido possano raggiungere. Si tratta di definire tali obiettivi minimi, tenendo conto del contesto e delle particolarità di ogni storia, e di monitorarne nel tempo il raggiungimento. Pensiamo che in analogia a quanto fatto al livello nazionale[23], sia necessario definire indicatori di benessere individuale dei bambini e ragazzi che vivono fuori dalla famiglia di origine.
Riteniamo necessario che si includano tra le informazioni su ogni singolo caso, anche quelle che riguardano ad esempio la salute, il percorso scolastico e universitario, gli sbocchi lavorativi e abitativi, il benessere soggettivo e la realizzazione di sé, i sostegni ricevuti, la partecipazione ad attività sociali, sportive, culturali, politiche, artistiche, ecc. ma anche su eventuali episodi negativi (uso di sostanze, fughe, episodi di autolesionismo, tentativi di suicidio, violenza, gravidanze precoci, ecc.). Si ritiene importante che ci sia un monitoraggio periodico del percorso che coinvolga bambini e ragazzi, la famiglia affidataria, i servizi sociali (e se necessario la famiglia di origine) anche alla luce delle informazioni sui diversi aspetti del benessere individuale per capire a che punto si è e cosa fare.

- **A.4. Provvedimenti del Tribunale**

Gli ultimi dati disponibili (al dicembre 2019) mostrano che il 79,2% degli affidamenti familiari sono giudiziali. In questo contesto, i provvedimenti dei tribunali che stabiliscono l'affidamento familiare rivestono una grande importanza. Non ci sono standard su come debbano essere fatti i provvedimenti del tribunale, né sui contenuti che essi debbano obbligatoriamente contenere. Riteniamo indispensabile, senza nulla ledere all'autonomia della magistratura, che i provvedimenti contengano informazioni relative a:

- Un riferimento al progetto quadro e progetto di affido
- La durata dell'affidamento, suscettibile di modifica a seguito della rivalutazione del progetto
- Il servizio sociale e la persona incaricata di seguire il percorso di affidamento
- Modalità di gestione dei contatti con la famiglia di origine con la possibilità di modifica da parte dei Servizi sociali in relazione ai cambiamenti del progetto di affido e sempre che sia migliorativo e nell'interesse del minore
- Gli eventuali benefici e i contributi di cui ha diritto l'affidatario (dal contributo previsto per legge, ai possibili benefici fiscali, contributivi e previdenziali, nonché l'erogazione temporanea a favore dell'affidatario delle prestazioni previdenziali del minorenne affidato)
- Indicare i sostegni psicologici, educativi e pedagogici che vanno erogati al bambino/ragazzo in affido e alla sua famiglia, così come quelli eventuali per la famiglia affidataria
- Sollecitare la famiglia affidataria a partecipare ad un percorso di sostegno presente sul territorio
- Indicare la frequenza, almeno semestrale, della presentazione della relazione dei servizi sociali sull'andamento del progetto d'affido

[23] Dal 2016 l'ISTAT, dopo un ampio dibattito tra enti di ricerca e policy maker, misura il benessere dei cittadini italiani. Sono stati identificati 129 indicatori relativi a 12 dimensioni: salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali, politica e istituzioni, sicurezza, benessere soggettivo, paesaggio e patrimonio culturale, ambiente, innovazione, ricerca e creatività, qualità dei servizi. I risultati sono contenuti in rapporti annuali. L'ultimo è il "BES 2020 Il benessere equo e sostenibile in Italia". Per ulteriori informazioni, si veda: https://www.istat.it/it/archivio/254761

- Indicare la frequenza, almeno semestrale, della presentazione della relazione dei servizi sociali sull'andamento del progetto d'affido

b. Per le associazioni familiari

Riportiamo qui di seguito alcune proposte e suggerimenti per le associazioni familiari su diverse questioni per poter informare in modo adeguato le proprie famiglie: 1) la collaborazione tra associazioni familiari e servizi sociali; 2) il progetto quadro e il progetto di affido; 3) gli affidi a tempo indeterminato o sine die; 4) l'esito dei percorsi di affido. Solo una parte dei percorsi di affido o di accoglienza si conclude con il rientro nella famiglia di origine. In particolare ci concentriamo sul 5) percorso per l'autonomia e 6) quello dell'adozione se questo è nell'interesse della persona di minore età.

- **B.1. Protocollo**
  - Il protocollo come base di lavoro tra pubblico e terzo settore
  - Protocollo e trasparenza, e definisce chi fa cosa
  - Protocolli specifici su forme particolari di affido

- **B.2. Progetto quadro e progetto di affido**
  - Fondamentale che venga fatto, che sia definito in modo partecipato e formalizzato, ma nella pratica ancora moltissimi affidi non ce lo hanno
  - Cfr. quanto contenuto nelle linee di indirizzo del ministero del lavoro
  - Cfr. quanto contenuto nel regolamento regionale del Lazio

- **B.3. Affido sine die o a lungo termine**

Dell'affido di lungo termine o affido "sine die" abbiamo già in parte accennato prima. Qui vogliamo sottolineare alcune implicazioni e proposte date le caratteristiche di questo tipo di affidamento. Si tratta di affidamenti che per le condizioni della famiglia di origine e per il legame comunque esistente con il bambino/ragazzo non è possibile né indicare la durata dell'allontanamento, né quando si ritiene sia possibile un rientro in famiglia, né dichiarare lo stato di adottabilità. A volte gli affidi si prolungano per una inerzia delle istituzioni nel decidere e nel fornire il sostegno adeguato alle famiglie di origine. Sono affidi che si prolungano per anni, a volte fino alla maggiore età e che richiedono la costruzione di un legame solido (senso di appartenenza) tra affidato e affidatari, e un accompagnamento e supporto costanti. A questo proposito si ritiene importante:

- Che questo tipo di affidi vengano riconosciuti
- Che le famiglie affidatarie vengano adeguatamente preparate e formate a gestire anche questo tipo di affidamenti (soprattutto per quanto riguarda i rapporti con la famiglia di origine, genitori ed eventuali fratelli e sorelle, nonni, ecc.) rendendoli in grado di lavorare alla creazione di legami stabili, al rispetto della storia e dei legami pre-esistenti della persona minorenne loro affidata e all'applicazione di una logica e di un approccio inclusivi.
- Che il progetto di affido tenga conto delle caratteristiche di questo tipo di affidamento e che contenga le indicazioni operative conseguenti
- Che il progetto di affidamento venga accompagnato, sulla base dei bisogni al bambino/ragazzo affidato, da interventi specifici ed individualizzati di sostegno a lui e alla sua famiglia affidataria
- Che il progetto venga definito attraverso la partecipazione e l'ascolto del minore e degli altri attori coinvolti, primi fra tutti la famiglia di origine e la famiglia affidataria
- Che venga riconosciuto un maggiore ruolo alle famiglie affidatarie, anche rispetto ai rapporti con la scuola e con la sanità e ai rapporti con il tribunale per i minorenni
- Che si preveda una gestione accurata dei rapporti con la famiglia d'origine (pochi incontri formali e non frequenti)

- Che si preveda laddove necessario il prolungamento amministrativo fino ai 21 e se possibile ai 25 anni e che si favorisca il coinvolgimento dei ragazzi e delle ragazze che hanno vissuto questo tipo di affidamenti tra i beneficiari dei programmi a sostegno dell'autonomia dei Care Leavers.

Alcuni di questi affidi possono, con il tempo, diventare, se nell'interesse del bambino/ragazzo (anche sulla base della legge 173/2015 sulla continuità degli affetti [24]), adozione legittimante o adozione ex art. 44 lettera D. Non esiste nella legislazione italiana l'istituto della "adozione aperta" [25]. Tuttavia, talvolta anche nel caso dell'adozione legittimante, che interrompe i legami formali con la famiglia di origine, i giudici possono stabilire il mantenimento di legami sostanziali con alcuni rappresentanti della famiglia di origine, se nell'interesse della persona di minore età [26].

- B.4. Adozione ex art. 44 e i suoi effetti [27]

Come si è detto, i confini tra affido e adozione sono diventati più sfumati. Alcune situazioni di affido, come gli affidi sine dine possono sfociare in adozioni in casi particolari ex art.44 L. 184/1983. Le persone di minore età possono infatti essere adottate anche quando non ricorrono le condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 7 della L.184/1983, ovvero quando non siano stati dichiarati adottabili: a) da persone unite al minore da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, anche maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento, quando il minore sia orfano di padre e di madre (modifica introdotta dalla Legge n. 173/2015); b) dal coniuge nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge; c) quando il minore si trovi nelle condizioni indicate dall'articolo 3 comma 1 della legge n. 104/1992 e sia orfano di padre e di madre; d) quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo per via del legame che permane con la famiglia di origine. Tuttavia anche l'adozione in casi particolari non può essere considerata la soluzione ideale per alcune sue criticità legate alla difficoltà di gestire i rapporti con la famiglia di origine e ai suoi effetti sui rapporti di parentela e di successione (cfr. paragrafo successivo).

Pensiamo che sia necessario che le famiglie che si avvicinano all'adozione siano debitamente informate e formate sull'applicazione della lettera D, ovvero quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo per via del legame che permane con la famiglia di origine. Si forniscono qui di seguito alcune informazioni sugli effetti dell'applicazione dell'art. 44 lettera D:

- Implica la gestione delle relazioni con la famiglia di origine
- A differenza dell'adozione legittimante, l'adozione ex art. 44 può essere revocata in alcuni casi specifici indicati dalla legge
- La responsabilità genitoriale è attribuita alla famiglia adottiva
- La persona adottata acquista il cognome della famiglia adottiva, che viene anteposto a quello precedente. Alcune sentenze hanno ammesso la deroga al principio del doppio cognome qualora quest'ultimo sia pregiudizievole all'interesse del minore adottato
- Nell'adozione in casi particolari ex art. 44 l'adottato, come noto, conserva i legami giuridici con la famiglia biologica, acquistando, al contempo, quelli con la nuova famiglia. In particolare, l'adottato conserva tutti i diritti e doveri verso la famiglia di origine, tra i quali l'obbligo alimentare, ma al contempo acquista i diritti successori nei confronti dell'adottante. La recente sentenza della Corte costituzionale n.79/2022 ha stabilito che nel caso delle adozioni ex. Art.44 l'adottato entra nei rapporti di parentela dell'adottante. L'adottato, acquisisce anche tutti i doveri di figlio nei confronti dell'adottante. L'adottante non acquista diritti successori nei confronti dell'adottato.

[24] Va sottolineato il fatto che il focus della legge 173/2015 rimane centrato sul benessere e sull'interesse della persona di minore età e non rappresenta, per così dire, una "scorciatoia" per l'adozione.

[25] Anni fa il giudice Fabio Occhiogrosso avviò una sperimentazione chiamata "Adozione mite" per consentire il mantenimento dei legami con la famiglia di origine anche nel caso dell'adozione.

[26] Su questo aspetto così delicato, si veda l'articolo di Heidi Heilegger pubblicato sul Magazine della OdV Genitori si diventa: "L'adozione aperta: una nuova frontiera nel mondo adottivo" - https://www.genitorisidiventa.org/notiziario/ladozione-aperta-una-nuova-frontiera-nel-mondo-adottivo

[27] Si veda su questo l'articolo di Heidi Heilegger "L'adozione in casi particolari: evoluzione e prospettive di impiego" (https://www.genitorisidiventa.org/notiziario/ladozione-casi-particolari-evoluzione-e-prospettive-di-impiego)

- La quota di legittima. In linea generale, agli eredi necessari (coniuge, figli e ascendenti, ma questi ultimi solo se il testatore non ha figli), pur in presenza di un testamento, è riservata una quota di eredità, che non può essere lesa o diminuita dalle ultime volontà del testatore. Se così fosse, il soggetto leso può impugnare il testamento (non è un obbligo, potrebbe decidere di rispettare comunque la volontà del de cuius). A questo proposito va detto che i genitori biologici non sono esclusi dall'eredità (quota di legittima).
- La possibilità di diseredare. Il figlio può sempre "diseredare" il genitore se indegno come da previsione di legge o, secondo parte della dottrina, anche colui che, ancorché non indegno, si sia reso responsabile di fatti che si assumono pregiudizievoli per il figlio. Si può ipotizzare che il legislatore abbia inteso riferirsi anche a comportamenti del genitore che, pur non avendo dato adito alla declaratoria di decadenza dalla responsabilità genitoriale, costituiscono grave violazione dei doveri familiari, quali ad esempio quelli di cui all'art. 333 Codice Civile.
- Riforma della filiazione (Legge n. 219/2012) e adozione ex art. 44. Non essendo stato esplicitamente indicato se la riforma si applichi anche all'adozione in casi particolari. Perciò si sono formate due contrapposte tesi:
  - la riforma non si applica all'adozione in casi particolari, in quanto il legislatore non vi ha fatto riferimento specifico ed in quanto non è stato esplicitamente abrogato il rinvio alle norme in materia di adozione dei maggiorenni (materia questa certamente estranea alla Legge 219/2012);
  - la riforma si applica all'adozione in casi particolari, in base ad una interpretazione coerente con l'intento di tutelare sempre e comunque il preminente interesse dei minori, garantendo agli stessi di crescere in una famiglia unita e coesa, senza distinzione di "status".
- In ogni caso, la persona minorenne (adottato o meno) non può fare testamento.
- E' importante ricordare che sia nel caso dell'adozione legittimante, che in quella ex art. 44 nel caso in cui l'adottato abbia oltre 12 anni il suo consenso all'adozione è vincolante.

- B5. Adozione di un maggiorenne e i suoi effetti

E' possibile adottare un maggiorenne. Talvolta si ricorre a questo tipo di adozione al compimento dei 18 anni, di ragazzi/e in affido a lungo termine o sine die.

La procedura è diversa rispetto a quella dell'adozione di un minorenne.

Dai 18 anni in poi si applicano gli articoli 291 e ss. Codice Civile modificati dalla legge 184/1983. L'adozione di un maggiorenne va richiesta al tribunale del luogo di residenza dell'adottante e deve essere realizzata con il coinvolgimento di un legale. L'adottato acquista: il diritto di anteporre il cognome dell'adottante al proprio; il diritto a succedere all'adottante nella stessa posizione dei figli legittimi; il diritto agli alimenti. L'adozione ordinaria non muta diritti e doveri dell'adottato verso la famiglia di origine e non produce effetti verso i parenti dell'adottante e verso quelli dell'adottato. Possono chiedere di adottare un maggiorenne le persone (coniugate o meno) che: non hanno discendenti legittimi o legittimati; hanno compiuto i 35 anni d'età; superano di almeno 18 anni l'età di coloro che intendono adottare. E' richiesto il consenso: dell'adottante, dell'adottando e dei loro eventuali coniugi; dei figli (legittimi o legittimati o naturali riconosciuti) maggiorenni dell'adottante; dei genitori dell'adottando. Il tribunale può decidere l'adozione anche senza il consenso se tale decisione è nell'interesse dell'adottando o quando è impossibile ottenere l'assenso per incapacità o irreperibilità delle persone chiamate ad esprimerlo.

Data la complessità dell'adozione dei maggiorenni, si suggerisce nel caso di avviare l'eventuale processo di adozione, se utile al benessere della persona di minorenne prima del compimento dei 18 anni.

In caso di adozione di minore straniero non accompagnato, divenuto maggiorenne si rileva la criticità relativa all'acquisizione della cittadinanza italiana. La normativa vigente prevede che dopo l'adozione l'adottato non possa ottenerla se non dopo 5 anni dal pronunciamento di adozione.

Ciò determina una sperequazione con quanto avviene correttamente per figli adottati con adozione internazionale o comunque in minore età, i quali giustamente assumono immediatamente la cittadinanza dei genitori.

- B.6. Prolungamento amministrativo fino a 25 anni

L'affidamento familiare, per legge, termina al compimento della maggiore età della persona minorenne affidata. In alcuni casi – eccezionali – i servizi sociali possono richiedere il cosiddetto prosieguo amministrativo fino a 21 anni, se necessario per completare percorsi lavorativi e di studio avviati in precedenza. Questa disposizione viene utilizzata in particolare – ma non solo – nel caso dei minorenni stranieri non accompagnati per consentire loro di completare eventuali percorsi di integrazione avviati. Il prosieguo amministrativo viene deciso dal Tribunale per i minorenni su richiesta dei servizi sociali. L'interruzione delle forme di sostegno e di accoglienza al compimento del 18 anno di età

- o al 21 risulta molto problematico, data l'incertezza e le difficoltà da parte dei ragazzi in affido o accolti in case famiglia o comunità a quell'età di raggiungere la propria autonomia
- o l'impossibilità di completare percorsi di studio universitari.

Per questa ragione si ritiene indispensabile innalzare il prosieguo amministrativo fino a 25 anni. Una richiesta del genere è stata avanzata anche dalla rete dei Care Leavers Agevolando. Il Comune di Torino ha avviato una sperimentazione rivolte alle famiglie affidatarie che proseguono l'accoglienza oltre il 18 anno di età, denominato "Autonomia". La sperimentazione prevede che, di intesa con i servizi sociali, si predispone in modo partecipato e con un protagonismo dei ragazzi un progetto di autonomia. Alla famiglia affidataria, che assume le funzioni di garante dello stesso nei confronti del giovane e del Comune di Torino, una quota straordinaria di affidamento per il rimborso delle spese vive fissato in 5.000 euro (importo massimo) di cui il 70% all'avvio del progetto; il restante 30% a conclusione dello stesso, ed eventuali altri rimborsi previa presentazione della documentazione delle spese sostenute. Sono individuate quali spese riconoscibili quelle relative "alla sistemazione abitativa, alla vita di relazione, alla frequenza a scuole e corsi compresi quelli universitari, nonché altre spese per il mantenimento personale qualora non previste e/o non erogabili attraverso il contributo di assistenza economica". Ciascun progetto viene autorizzato, nei limiti del budget assegnato per gli affidamenti familiari, con specifica determinazione dirigenziale. Si ritiene importante che questa sperimentazione venga replicata anche altrove e che si modifichi la normativa esistente per consentire il prosieguo fino a 25 anni.

A questo proposito, ricordiamo che da alcuni anni esistono alcuni fondi messi a disposizione al livello nazionale alle regioni per sostenere l'autonomia dei Care Leavers.

Sussidi e buone prassi

Si forniscono in allegato alcuni **sussidi e strumenti pratici** relativi agli aspetti operativi affrontati in questo documento. Si tratta, in particolare, di facsimili di protocolli di intesa tra associazione ed ente locale; di provvedimento del tribunale, ecc. Questo è un documento aperto, che sarà ampliato ed aggiornato attraverso la raccolta di buone prassi e suggerimenti da parte delle associazioni e delle famiglie affidatarie, che verranno inserite in una sorta di "scaffale virtuale".

Bibliografia

- Autorità Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e Istituto degli Innocenti, 2020, "*La tutela degli orfani per crimini domestici. Documento di studio e di proposta*"
- Autorità Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, Terres des Hommes e CISMAI, 2015, "*Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia. Risultati e prospettive*"
- **Autorità Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, Terres des Hommes e CISMA, 2021,** "*II Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia. Risultati e prospettive.*"
- Audizione del Ministro del Lavoro Andrea Orlando alla Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare del 17 agosto 2021
- Coordinamento CARE, *Compendio Illustrato delle linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine*
- Genitori si diventa, si vedano in particolare gli articoli di Heidi Heilegger sugli aspetti giuridici dell'adozione - https://www.genitorisidiventa.org/contenuto/blog-articoli
- Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'Adolescenza, 2020. *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 11° Rapporti di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.*
- Legge 4 maggio 183 n. 1984 - *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*
- Legge 8 novembre 200 n. 328 "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*"
- Legge 28 marzo 2001, n. 149 " *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*"
- Legge 10 dicembre 2012 n. 219 " *Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali*"
- 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 2012 sulla filiazione*
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2012, "*Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*"
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Università degli studi di Padova, LabRIEF, 2014, "*Parole nuove per l'affidamento familiare. Sussidiario per operatori.*"
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2017, *Linee di indirizzo nazionali. L'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità. Promozione della genitorialità positiva.*
- Ministero del lavoro e Istituto degli Innocenti, 2017, *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni*
- Ministero del lavoro, 2021, *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.L.GS. 117/2017 (Codice del terzo settore)*
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2021, *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023*
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2021, *Quaderni della ricerca sociale n. 49 – Bambini e ragazzi in affidamento e nei servizi residenziali per minorenni. Esiti della rilevazione coordinata dei dati in possesso delle Regioni e Province autonome*
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, *Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, 2018, Linee Guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine*
- Quinto Piano Infanzia e adolescenza, 2021
- Tavolo nazionale affido – *si vedano in particolare i materiali pubblicati nella sezione del sito Documenti - https://www.tavolonazionaleaffido.it/documenti*

PROTOCOLLI E BUONE PRASSI

https://coordinamentocare.org/i-documenti-di-qualificare/

SI RINGRAZIA IL GRUPPO DI LAVORO

AFAP - Palermo;

Dammi la mano - Ferrara;

Genitori di cuore - MI ;

Genitori si diventa - sezione Portogruaro;

Kairos Bologna;

Le Querce in Fiore - Sesto Fiorentino;

L'insieme famiglia - Palermo;

Genitoriamo - Taranto,

Genitori che - Roma;

Dalla parte dei bambini - Piacenza.

SEDE
c/o CSV del Lazio – via Liberiana, 17 – 00185 Roma
CONTATTI
Email : info@coordinamentocare.org coordinamentocare@pec.it