

# Il Mondo dell'Affido

Angelo MARI

Lumsa - Roma

# Sommario

1. Il contesto di riferimento;
2. Il quadro regolatorio;
3. Gli attori;
4. Gli strumenti e i rischi;
5. I possibili obiettivi operativi e le prospettive;
6. Conclusioni e tesi di fondo

# IL CONTESTO

## Attualità del tema

- **5 proposte di legge** di iniziativa parlamentare di riforma dell'affido attualmente in discussione;
- **2 commissioni di inchiesta parlamentare**: legge 8 marzo 2019, n. 21 (inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità «il Forteto»); legge 29 luglio 2020, n. 107 (inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori – dal caso Bibbiano);
- **Indicazioni e criteri operativi** per gli assistenti sociali nelle azioni di protezione, tutela e cura delle relazioni in età evolutiva (varate dal Cnoas, maggio 2021);
- **PNRR**, Obiettivo generale M5C2 «Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore» – rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali anche in relazione alle esigenze di sostegno alle famiglie, ai minori e agli adolescenti;
- Disegno di legge per la **riforma della giustizia** (Istituzione di un tribunale unico per le persone, per i minorenni e per le famiglie)

# IL CONTESTO

## Alcuni dati di riferimento

- 27.608 - minori fuori famiglia;
- 13.555 - sono in affidamento familiare, a singoli e parenti;
- 14.053 – sono accolti in servizi residenziali per minorenni (circa 3.500 strutture attive);

L'affidamento familiare riguarda l'1,4 per mille della popolazione minorile residente in Italia; il totale degli affidamenti circa il 2,7 (circa 10, Francia e Germania; 6 Gran Bretagna; 4,5 Spagna – **come leggere i dati?**).

### Minori stranieri non accompagnati

- 7.802 presenti nelle strutture di accoglienza al 30 giugno 2021;
- di cui 1.056 (26,5%) sono in comunità familiari;
- solo il 3% dei minori è accolto presso famiglie.

- FONTE: Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali – Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare, 4 agosto 2021

# IL CONTESTO

## Caratteristiche dell'affido

- **SALVAGUARDARE IL MINORE e i suoi diritti** (Superiore interesse, come parametro decisionale)
- **ASSENZA TEMPORANEA DI UN AMBIENTE FAMILIARE IDONEO**;
- Le condizioni di indigenza dei genitori non possono essere ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia (**OBBLIGAZIONE PUBBLICA**);
- **INSUFFICIENZA, INADEGUATEZZA, FALLIMENTO** degli interventi di sostegno;
- **POSSONO ESSERE AFFIDATARI** (famiglia con figli minori; coppia convivente; persona singola; comunità di tipo familiare);
- **TIPOLOGIE DI AFFIDO** (consensuale o giudiziale; intrafamiliare o eterofamiliare; residenziale, diurno/semiresidenziale e a tempo parziale e così via...)
- **TEMPORANEITA'** (max 2 anni, salvo proroghe);
- **MANTENIMENTO DEI RAPPORTI CON LA FAMIGLIA DI ORIGINE**;
- **Collaborazione e cooperazione** tra servizi sociali, terzo settore, associazionismo...

# IL CONTESTO

## Le ragioni degli affidamenti

Motivo principale dell'inserimento	Affidamento familiare	Motivo principale dell'inserimento	Servizi residenziali per minorenni
incapacità educativa dei genitori	24,4	incapacità educativa dei genitori	23,1
trascuratezza materiale e affettiva del minore	14,4	problemi relazionali nella famiglia	14,4
problemi di dipendenza di uno o entrambi i genitori	14,3	problemi di violenza domestica in famiglia	12,1
problemi sanitari di uno o entrambi i genitori	11,7	trascuratezza materiale e affettiva del minore	9,2
problemi di violenza domestica in famiglia	5,9	problemi di dipendenza di uno o entrambi i genitori	5,3
decesso di uno o entrambi i genitori	5,4	problemi comportamentali del minore	3,7
problemi relazionali nella famiglia	5,1	problemi abitativi della famiglia	3,0
presunto abbandono del minore	2,9	abuso/sfruttamento sessuale sul minore	2,8
problemi giudiziari di uno o entrambi i genitori	2,1	maltrattamento fisico	2,7
abuso/sfruttamento sessuale sul minore	1,9	problemi sanitari di uno o entrambi i genitori	2,7
problemi lavorativi di uno o entrambi i genitori	1,9	misura alternativa alla detenzione	2,3
maltrattamento fisico	1,4	problemi economici della famiglia	2,3
violenza assistita	1,3	problemi con la famiglia affidataria	2,3
problemi economici della famiglia	1,1	problemi giudiziari di uno o entrambi i genitori	1,6
problemi abitativi della famiglia	1,0	presunto abbandono del minore	1,4

# IL QUADRO REGOLATORIO

## Disposizioni cardine: i riferimenti costituzionali

- **Art. 30:** E' dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figlio, anche se nati fuori dal matrimonio. Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano accolti i loro compiti.
- **Art. 31:** la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi...protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.
- **Art. 34:** la Repubblica rende effettivo (il diritto allo studio) con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze...
- **Art. 38:** l'assistenza privata è libera...**Art. 2**, relativo al principio di solidarietà...
- **Art. 3, secondo comma:** E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana...
- **Art. 118:** principio di sussidiarietà verticale e orizzontale.

# IL QUADRO REGOLATORIO

## Disposizioni cardine: la normazione statale, sovranazionale e regionale

- Legge 4 maggio 1983, n. 184 «**Diritto del minore ad avere una famiglia**»
- Legge 28 marzo 2001, n. 149 «Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184...»
- Legge 10 dicembre 2012, n. 219 «Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali»
- Decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione...»
- 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»
- **Codice civile** (soprattutto artt. 315-bis e 403)
- Convenzioni sovranazionali e atti dell'Unione europea (diritti del fanciullo ONU; Cedu; diritti fondamentali UE...)
- **Normative regionali**



# IL QUADRO REGOLATORIO

## Disposizioni cardine: le linee di indirizzo

- Affidamento familiare (2012); Accoglienza nei servizi residenziali per minorenni (2017); Intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (2017); Diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine (2017); Rapporto tra pubbliche amministrazioni e enti del terzo settore (2021):
- **STRUMENTO DI ORIENTAMENTO NAZIONALE delle pratiche dei territori;**
- **NO FORZA COGENTE (quindi sono adattabili e derogabili), MA ESSENZIALI PUNTI DI RIFERIMENTO.**

# GLI ATTORI

## Protagonisti

- **Bambino;**
- Famiglia di origine, genitori;
- **Affidatari;**
- Terzo settore (sentenza Corte costituzionale n. 131/2020);
- **Formazioni sociali e cittadini;**
- Autorità giudiziaria;
- **Esercenti la responsabilità genitoriale;**
- Tutore;
- **Regione;**
- Servizio distrettuale (locale) per l'affidamento familiare;
- **Equipe professionale territoriale;**
- I Garanti (nazionali, regionali, locali).

# GLI ATTORI

## I SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI

- **COMPITI** (svolti in una triplice prospettiva: preventiva, promozionale e di protezione):
  - individuare le famiglie e i minori in difficoltà;
  - provare ad aiutarli a risolvere i propri problemi;
  - quando la situazione è compromessa, proporre l'affidamento consensuale;
  - se necessario, interessare il tribunale dei minorenni;
  - scegliere le famiglie affidatarie e le comunità;
  - avere la responsabilità del programma di assistenza;
  - agevolare i rapporti tra i soggetti coinvolti avvalendosi del privato sociale;
  - svolgere la vigilanza durante l'affidamento.
- **MODELLO TEORICO**: servizio sociale di comunità

# GLI STRUMENTI E I RISCHI

## Gli strumenti amministrativi

- Piani di zona;
- Regolamenti comunali;
- Protocolli d'intesa (operativi);
- Piano distrettuale dell'affidamento familiare;
- Reti territoriali (famiglie, associazioni, ecc.);
- Progetto quadro;
- Progetto di affidamento;

# GLI STRUMENTI E I RISCHI DEBOLEZZE E MINACCE

- Iper regolazione amministrativa;
- **Burocratizzazione del sistema;**
- Prevalenza della funzione sulla persona;
- **Sviluppo della logica dell'adempimento;**
- Ricondurre la realtà alle fattispecie legittimanti astratte;
- **Categorizzare le situazioni sociali;**
- Trappola degli «indicatori presuntivi» quale base decisionale.

# POSSIBILI OBIETTIVI E PROSPETTIVE

Tutti dovrebbero concorrere per

- creare punti di equilibrio flessibile tra istituzioni, privato sociale e periferie informali;
- sviluppare comportamenti collaborativi reputati vantaggiosi per tutti;
- elaborare programmi e progetti partecipati, favorendo l'innovazione;
- favorire lo scambio di informazioni, di esperienze e di buone pratiche;
- migliorare le situazioni problematiche, senza deprimere le eccellenze;
- rendere replicabili i casi di successo;
- promuovere sistemi di formazione continua degli operatori;
- introdurre sistemi di monitoraggio e valutazione condivisi.
- favorire la costruzione di RETI organizzative e professionali

# POSSIBILI OBIETTIVI E PROSPETTIVE dal punto di vista culturali

- Superare l'approccio «adultocentrico»;
- Spostare l'accento dall'allontanamento (negativo) all'accoglienza (positiva);
- Considerare l'allontanamento lo strumento per risolvere e non la soluzione del problema;
- Superare e comporre le dicotomie: diritti del bambino e diritti del genitore; privato della famiglia e pubblico dei servizi;
- Puntare molto sulla prevenzione precoce (nei primi tre anni di vita) per gli interventi di sostegno alla genitorialità.
- Sviluppare un sistema efficace di valutazione (monitorare gli esiti anche in termini qualitativi e non come mera attività ispettiva).

## POSSIBILI OBIETTIVI E PROSPETTIVE dal punto di vista delle politiche pubbliche

- **Implementare i Sistemi informativi** (nazionale – Siuss d.lgs, n. 147 del 2017; sistemi regionali; sistemi locali – devono poter dialogare); CONTROLLO CONOSCITIVO
- Rafforzare le politiche sociali (garantire risorse finanziarie adeguate; maggiore omogeneità territoriale; migliorare quantità e qualità del personale);
- **Rafforzare la formazione e l'aggiornamento continuo degli operatori** pubblici e privati (migliorare anche le condizioni contrattuali degli operatori);
- **Migliorare la collaborazione e il coordinamento territoriale** (verso un'azione non solo riparativa emergenziale, ma anche preventiva e promozionale);
- **Integrare i servizi** (sociali, educativi, scolastici, sanitari) e coordinarli con la giustizia minorile
- **Ottimizzare e incrementare le risorse finanziarie dedicate**



# Conclusioni: le tesi di fondo

- **fenomeno complesso** da diversi punti di vista (fattuale, psicologico, giuridico, amministrativo..) e non si presta a scorciatoie e semplificazioni, né a letture semplicistiche.
- tutti gli attori coinvolti sono chiamati alla leale collaborazione (famiglie, servizi, privato sociale) e ad assumere decisioni consapevoli e trasparenti;
- l'analisi dei bisogni dei bambini e delle famiglie costituisce un processo continuo e condiviso;
- parole chiave sono: **sostegno, valorizzazione e rispetto** (obblighi positivi e negativi)

## TESI DI FONDO:

- non si deve ragionare in modo induttivo e apodittico considerando i pochi casi patologici come ordinaria normalità;
- l'affido familiare va considerato un valore sociale;
- il quadro normativo va aggiornato, coordinato e semplificato;
- occorre «alleggerire» la dimensione amministrativa (organizzazione e procedure);
- bisogna formare e aggiornare in modo permanente gli operatori, rafforzandone la competenza professionale;
- occorre sempre di più sviluppare **un'idea di società inclusiva e solidale**;
- **occorre incrementare le risorse finanziarie dedicate.**