

Anche distribuzione di genere degli affidati, in cui si passa da una incidenza di bambine del 49% nel 1999 a un'incidenza del 48% nel 2008, risulta caratterizzata da un sostanziale equilibrio di genere pressoché in tutte le Regioni.

L'incidenza dei bambini stranieri sul totale degli affidati presenta una crescita molto significativa: si è passati dal 5,6% del totale nel 1999 al 16,4% nel 2008, quasi triplicando l'incidenza nell'arco di nove anni, con tutto quel che ne discende in termini di operatività e capacità di risposta dei servizi a una accoglienza in evoluzione che porta con sé, bisogni, necessità ed esigenze differenti.

Per quanto riguarda la tipologia dell'affidamento, la cognizione ha messo in evidenza un perfetto equilibrio tra affidamento intra-familiare ed eterofamiliare, con un'incidenza di quest'ultima modalità che passa dal 47,4% del 1999 al 49,6% del 2008.

Di segno opposto risultano le notizie che arrivano sulla durata dell'affidamento familiare. Nonostante la normativa abbia fissato una soglia massima di ventiquattro mesi, risulta che i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare da oltre due anni sono passati dal 62,2% del 1999 al 56% del 2008.

Le informazioni contenute nella cognizione del 2009, relative all'accoglienza nei servizi residenziali evidenziano il grado di ricchezza e varietà di offerta di servizio sul territorio, sottolineando che laddove è maggiormente differenziata e ampia l'offerta, maggiore è la possibilità per i servizi di individuare risposte più adatte allo specifico caso di allontanamento.

La diffusa e crescente presenza di bambini e adolescenti stranieri nei servizi residenziali è frutto, anzitutto, dell'alto numero di minori stranieri non accompagnati che in queste strutture trovano accoglienza.

Tra il 1998 e il 2008 l'incidenza di minori stranieri sul totale degli accoliti nei servizi residenziali è balzata dal 18% al 32%, in altri termini poco meno di un bambino su tre.

La presenza in Europa di minori stranieri non accompagnati non è un fenomeno recente, si configura comunque in costante crescita e rappresenta in se stesso una sfida dal punto di vista politico, sociale e culturale: si tratta infatti di trovare un punto di contatto tra le esigenze di protezione richieste dai "minorì migranti", imposte tra l'altro, dalle Convenzioni internazionali e le politiche dei flussi di controllo irregolari.

Il quadro di riferimento rappresentato dal diritto d'asilo non ha una regolamentazione unitaria in Europa. In Italia sono per lo più associazioni di volontariato (laiche e religiose) che operano nel campo sociale, in particolare nel settore dell'accoglienza. Nel caso degli organismi pubblici, si tratta di istituzioni che dipendono dal Ministeri, Municipi, Comuni, ecc.; tra le associazioni di volontariato, sono presenti in diversi paesi sia la Caritas che la Croce Rossa.

I contesti di accoglienza mutano da una città all'altra pertanto la comprensione del fenomeno richiede che vengano predisposti studi dettagliati.

Nella maggior parte dei casi, le strutture di accoglienza per minori in difficoltà sono sorte quando il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati non era ancora comparso e il loro target era costituito in prevalenza da minori autoctoni. Progressivamente questi centri hanno accolto sempre più minori stranieri cercando di dotarsi di competenze e preparazione interculturale necessaria per questo nuovo target per il quale è necessario porsi come guida verso la costituzione di un'identità nuova più complessa in quanto capace di tenere presente la molteplicità di appartenenze che gli stessi minori sentono di possedere (Salimbeni, 2011).

I minori, nel loro immaginario collettivo, percepiscono i paesi verso i quali sono diretti come luoghi di benessere e facili guadagni ma, una volta raggiunti si scontrano contrari la realtà che si presenta ben più dura rispetto alle aspettative e nella maggior parte dei casi molto affatto conforme ai propri desideri.

Generalizzando si può dire che attualmente l’incidenza degli affidi sul complesso degli allontanamenti dalla famiglia naturale varia nei diversi territori dal 20% al 40%, gli altri minori trovano risposta nel collocamento in Comunità. Nella quasi totalità dei casi si tratta di affidi giudiziali, disposti dal Tribunale per i minorenni il quale, pur trovando in qualche caso una parziale adesione collaborativa della famiglia naturale, non riesce a ricondurli all’interno di un progetto consensuale. Spesso viene proposto un affido anche laddove questo risulti non prettamente indicato, facendo prevalere – consapevoli della sofferenza che provocherebbero l’allontanamento definitivo del bambino e la dichiarazione di adottabilità – la tutela degli “adulti-genitori” sulla tutela dei minori.

Esempio eclatante di tale prassi sono i cosiddetti affidi “sine die” (CNSA, 2007) che risultano essere in numero rilevante su tutto il territorio nazionale: infatti, quasi tre quarti degli affidamenti possono essere “annoverati” tra questa tipologia.

Si tratta di affidi, a lungo periodo, sempre più frequenti, che continuano addirittura oltre la maggiore età, con permanenza del ragazzo presso la famiglia affidataria e prevedono spesso all’interno del progetto individuale, un progetto di vita in autonomia? autonomo.

Sono situazioni per cui non è previsto il rientro in famiglia, ma non sussistono le condizioni per decretare lo stato di abbandono/adottabilità del minore, situazioni in cui il progetto di affido temporaneo si modifica nel tempo a seguito di cambiamenti nelle condizioni della famiglia di origine o dello stesso minore, per cui un eventuale rientro in famiglia risulterebbe pregiudizievole, situazioni in cui il tribunale per i minorenni, stabilendo il collocamento in affido familiare, non ne ha definito la durata.

Questi affidi a lungo periodo, se da una parte possono essere intese come una scorciatoia per l’adozione, rispondono proprio a quelle situazioni in cui la famiglia d’origine non sia in grado di dare a un figlio tutto ciò cui lo stesso ha diritto, sia sul piano materiale che affettivo, ma non siano nemmeno tali da togliere al figlio stesso il fondamentale diritto al legame con le sue origini.

Anche se non giuridicamente sancite queste situazioni possono essere definite “adozioni di fatto” e ben si prestano ad aprire un’attenta (seppur controversa) riflessione su quale debba essere il vero spirito dell’affido, sulla necessità di distinguere a priori tra progettualità a lungo e a breve termine, sulla possibilità di definire istituti giuridici alternativi e diversi.

Data la rilevanza che assume questo intervento, sulla base della casistica riportata dai Servizi, pare opportuno cominciare a riflettere sulla necessità di riconoscere anche a livello giuridico questo tipo di intervento, ripartendo dalle storie dei bambini e dalle loro famiglie, con la consapevolezza che l’obiettivo principale è il sostegno alla creazione di relazioni familiari e all’esercizio di responsabilità genitoriali sufficientemente adeguate. Si tratta cioè di riformulare la centralità del bambino e dei suoi diritti, anche prestando attenzione a quelle situazioni per cui non è previsto il rientro in famiglia, ma non sussistono le condizioni per decretare lo stato di abbandono/adattabilità del minore, ricalibrare le modalità di sostegno delle famiglie coinvolte, attraverso l’attivazione di nuovi servizi locali di cura e protezione, per avere risposte differenziate alle specifiche richieste, così come tempi e luoghi privilegiati per la costruzione di ogni singolo progetto.

Su questo come su altri fronti complementari è dunque senz’altro utile attivare ulteriori azioni di ricerca mirate a indagare a fondo nei diversi contesti territoriali le dinamiche dell’accoglienza per passare dal mero racconto dei dati collezionati al significato più profondo che essi racchiudono.

2. La legge 149/2001 e iniziative recenti di monitoraggio e indirizzo

Con lo scopo di rendere evidente la peculiarità dello sviluppo del sistema di welfare nel nostro Paese, con riferimento agli interventi di cura e tutela dei bambini e degli adolescenti, è stata prodotta la *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della 149/2001 a “dieci” anni dalla sua promulgazione* (Centro nazionale documentazione e analisi infanzia e adolescenza, 2009a) attraverso un’indagine che ha avuto come obiettivo la ricognizione e comprensione di pratiche di accoglienza realizzatesi nell’ultimo decennio a livello locale nazionale in favore di bambini e ragazzi appartenenti a famiglie in difficoltà.

Il percorso avviato con la legge 149 a livello regionale è un percorso complesso e, proprio per questo, difficilmente concretizzabile in pochi anni: esso richiede non solo la capacità di usare bene le risorse (economiche, strutturali e professionali), ma anche quella di modificare gli approcci culturali nella società e nelle istituzioni attorno al significato di tutela e di protezione del minore in situazione di difficoltà. Ciò che le Regioni hanno saputo e potuto realizzare è, pertanto, da intendersi come un insieme di azioni che, progressivamente, disegnano una prospettiva complessiva, all’interno di ciascuna area regionale e nel Paese.

La rilevante capacità delle Regioni di attuare già da tempo specifiche politiche di settore, si è accompagnata a una crescente differenziazione dei modelli regionali di welfare caratterizzata da diversi sistemi di accesso alle opportunità offerte ai bambini e alle loro famiglie e da diversi livelli di attenzione e di investimento nella qualità dei servizi.

Il comma 3 dell’art 1 della legge 149/2001 assegna allo Stato, alle Regioni e agli enti locali nell’ambito delle proprie competenze funzioni e compiti di grande complessità inerenti:

- a) la prevenzione dell’abbandono familiare intervenendo sulle situazioni di rischio e pregiudizio con azioni opportune;
- b) la promozione dell’affidamento e dell’adozione, nonché delle comunità familiari;
- c) la formazione degli operatori sociali in merito all’adozione e all’affidamento;
- d) la definizione degli standard di riferimento per i servizi di accoglienza dei minori in situazione di disagio;
- e) il monitoraggio del rispetto delle normative da parte degli enti gestori dei servizi;
- f) l’assicurazione che le famiglie disponibili per l’affidamento e l’adozione possiedano i requisiti previsti dalla legge e un supporto per permettere loro di esprimere compiutamente la loro disponibilità e capacità.

Il lavoro di monitoraggio sullo stato di attuazione della legge 149/2001 ha permesso di individuare alcune tendenze significative dei modelli regolativi regionali che vanno da un impegno normativo consistente sui diritti dei bambini (istituzione del garante regionale per l’infanzia; varo di una legge organica sulle politiche di welfare dedicata ai bambini e agli adolescenti) all’utilizzo di strumenti di programmazione e di regolazione del sistema dei servizi quali linee guida, linee di indirizzo, regolamenti che si collocano tra normativa intesa in senso stretto e l’operatività.

Parallelamente alla produzione normativa, è stato evidenziato il ricorso sempre più consapevole alla progettazione personalizzata e alle forme di valutazione multiprofessionale; il monitoraggio degli interventi rappresenta inoltre lo strumento con il quale vengono analizzate le politiche regionali di tutela e promozione.

La delicatezza e la problematicità dei rapporti tra l’ambito dedicato al lavoro di cura e quello dedicato alla tutela giuridica hanno richiesto inoltre da parte delle Regioni una maggiore centralità dei servizi nell’assunzione di responsabilità in particolare per quei casi di criticità delle situazioni dei bambini e delle loro famiglie in cui non viene richiesta la

segnalazione obbligatoria all'autorità giudiziaria ma non per questo l'azione di cura va evitata.

In tutte le realtà regionali è stata inoltre evidenziata l'esigenza di una maggiore attenzione alle situazioni di legalità in cui la segnalazione alla magistratura è obbligatoria e in particolare alle situazioni di emergenza e di allontanamento d'urgenza.

Lo sviluppo delle diverse forme di affido e l'aumento dell'affido stesso sono frutto di una scelta che, se pur necessaria, lasciandola lasciato però ancora ai margini il sostegno della famiglia d'origine, gli interventi domiciliari e quelli che non prevedevano la residenzialità del lavoro di cura.

Diventa quindi necessario per permettere lo sviluppo e potenziamento dei servizi locali all'infanzia – facendo fronte alle debolezza dello sviluppo delle politiche e degli elementi di prevenzione – puntare sulla differenziazione dell'offerta di accoglienza locale e alla personalizzazione delle esigenze e dei percorsi dei bambini e ragazzi accolti, siano essi di cittadinanza italiana o straniera.

La “scomparsa degli istituti” ha portato a una progressiva affermazione dell'affidamento familiare come strumento privilegiato nelle pratiche di allontanamento, si tratta tuttavia di un processo che necessita di essere più compiutamente definito, accompagnato e costantemente monitorato. La sua gestione richiama l'attenzione su tutte e tre le tre aree distinte di competenza: quella dei Servizi Sociali Territoriali Integrati, relativa al progetto individuale, che prevede la responsabilità tecnica sia della elaborazione della diagnosi psicosociale che dell'intero progetto di affidamento; quella psicologica tesa a individuare l'assenza /presenza di patologie individuali e /o relazionali e le potenzialità da attivare in termini di genitorialità/filiazione (assumendosi anche il sostegno psicologico), e quella dei Servizi che si occupano di affidamento (Centro affidi) relativa alla promozione e “cura” della risorsa affido, all'accompagnamento dell'intero processo, alla verifica dell'andamento del progetto garantendo un supporto privilegiato alla famiglia affidataria.

Il progetto “Un percorso nell'affido”

A oltre dieci anni dall'attuazione della legge 149/2001 l'incontro e la collaborazione fra il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e il Coordinamento nazionale dei servizi affido (CNSA)¹ ha permesso di costruire, con il coinvolgimento di tutti i livelli di governo e in collaborazione con un'ampia rete di organismi istituzionali, un progetto nazionale di promozione dell'affidamento familiare, basato sulla conoscenza e la valorizzazione dell'esistente, finalizzato alla costruzione di reti capaci di svilupparsi oltre i limiti temporali del progetto. Si tratta del Progetto “Un percorso nell'affido” che si è configurato come un'importante opportunità per quanti oggi operano nell'affido grazie alla realizzazione, anche sulla base delle indicazioni che perverranno dalle Regioni, di:

- una mappa nazionale delle realtà operanti per l'affido (i servizi e centri pubblici per l'affido, i servizi sociali territoriali di riferimento, le associazioni);
- momenti di presentazione e scambio di esperienze e di confronto e riflessione (promuovendo la conoscenza degli interventi, in materia di affido familiare, realizzati e organizzati dalle amministrazioni pubbliche, anche in collaborazione con la realtà associativa e del privato sociale);

¹ Progetto nazionale “Un percorso nell'affido”. Le diverse fasi del progetto sono predisposte e coordinate da una Cabina di Regia, presieduta dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e costituita dai rappresentanti del Dipartimento per le Politiche della Famiglia, del Coordinamento Nazionale Servizi Affido (CNSA), della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'UPI, dell'ANCI e del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'infanzia e l'adolescenza. La realizzazione del progetto è affidata al Comune di Genova, in quanto titolare della Segreteria del CNSA.

- la produzione di Linee guida nazionali per l'affidamento familiare;
- una pubblicazione che, oltre a far memoria degli eventi realizzati, rappresenti un riferimento culturale e operativo di livello nazionale rispetto ai temi affrontati.

Le Regioni, in particolare, per il loro ruolo istituzionale, hanno rivestito una funzione strategica sia riguardo alla definizione complessiva del progetto, sia all'articolazione e predisposizione delle occasioni d'incontro.

Nello specifico, tra le tematiche identificate come approfondimento nei seminari specifici (le tipologie di affidamento, l'operatività dei centri e i servizi per l'affido, i rapporti tra servizi e autorità) il seminario sulle “linee guida e prassi per l'affidamento familiare”, attraverso la presentazione delle diverse modalità affrontate dalle diverse amministrazioni per la definizione delle prassi di gestione dell'affidamento familiare e di costruzione delle linee guida, ha portato a riflettere su:

- l'individuazione di un modello operativo omogeneo e strumenti di lavoro efficaci, con un'attenzione alle difficoltà esistenti nella realizzazione di questo aspetto;
- l'individuazione di prassi condivise per la progettazione, l'organizzazione e la gestione dell'affidamento familiare, delle sue fasi e delle relazioni tra i diversi soggetti coinvolti (minore, famiglia di origine, famiglia affidataria, servizi sociali e sanitari, magistratura minorile, scuola, territorio);
- l'opportunità di disporre di Linee guida e di raccordarle con le prassi e i regolamenti sull'affidamento familiare dei diversi livelli territoriali.

L'affidamento, infatti, per evitare che riproduca sofferenza ed esclusione è necessario che sia considerato un intervento ad alta intensità di risorse e di livello professionale e progettuale, gli operatori hanno quindi bisogno di indicazioni chiare, criteri condivisi e strumenti per la verifica dei percorsi in atto e la loro valutazione. L'affidamento è una pratica che conduce gli operatori a un complesso crocevia di culture e di prassi di intervento perché richiede il coinvolgimento di servizi e istituzioni differenti (servizi sociali, tribunali, ecc.), e nel caso dell'affidamento familiare, l'ingaggio delle capacità personali di adulti che si aprono a nuove esperienze di solidarietà e familiarità.

3. Presentazione dei progetti sull'affido realizzati dalle città riservatarie

Il lavoro di analisi, pur trattandosi di un numero limitato di realtà progettuali, è stato condotto in modo analogo a quello svolto per le altre aree: è stata consultata la Banca dati per attingere ai progetti riferiti all'ambito di intervento sull'affidamento familiare indicati dalle città riservatarie e, dopo una prima lettura del materiale, sono state condotte analisi specifiche su alcune dimensioni considerate più interessanti, quali ambito territoriale di appartenenza del progetto, tipologia del progetto e modalità di realizzazione dell'intervento, tipologia di partecipazione da parte dei soggetti e integrazione fra gli enti coinvolti nelle azioni; presenza di reti territoriali per l'attuazione.

Le esperienze esaminate possono essere descritte in riferimento a una cornice nella quale situare a tutto campo gli interventi a sostegno del nucleo familiare e della rete di relazioni entro le quali i membri della famiglia sono inseriti: sensibilizzazione e promozione sociale; esperienze di servizi territoriali per l'affidamento; sperimentazioni ed esperienze con elevato carattere di originalità; formazione degli operatori; sviluppo delle reti di famiglie, delle associazioni e delle case famiglia.

Sono state inoltre evidenziate alcune esperienze a carattere di innovatività – intendendo con questo termine una situazione “media”, né particolarmente “arretrata” né particolarmente “avanzata” – per le quali è stato necessario un ulteriore lavoro di

approfondimento anche attraverso consultazione di materiale specifico e colloqui telefonici con i referenti del progetto e dell'ente gestore.

Sono state analizzate tutte le 11 realtà progettuali inserite nella Banca dati, di cui 6 segnalate (indicate direttamente dalla città come pratiche di particolare interesse) e 5 senza particolari indicazioni da parte dei soggetti titolari ma altrettanto degne di rilievo, ed esse afferiscono alle seguenti città riservatarie²: Brindisi (2), Firenze (1), Milano (2), Napoli (1), Reggio Calabria (1), Roma (2), Taranto (1), Torino (1).

Esperienze significative identificate: 6

1. BRINDISI – AFFIDI

Il Servizio, è realizzato in continuità con il progetto già attivo dal 1999, intende perseguire la tutela dei diritti dei minori e prevenirne l'istituzionalizzazione. Si articola in diverse attività: informazione e sensibilizzazione sul tema dell'affido; esame, in collaborazione con i Servizi Territoriali, delle segnalazioni dei minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo; abbinamento minore-affidatario; sostegno sociale, pedagogico e psicologico alle famiglie fornito da un'équipe di specialisti. Il progetto è cofinanziato.

2. BRINDISI – CENTRO PER LA FAMIGLIA – SERVIZIO DI MEDIAZIONE

Il Centro per la famiglia, in continuità dal 1999, offre un servizio di assistenza alla famiglia attraverso consulenze e interventi di tipo socio-psico-pedagogico e di mediazione. L'attività del servizio, cofinanziato, si struttura in tre fasi: accoglienza, definizione dell'intervento con presa in carico del caso, fase di dimissione.

3. NAPOLI – ALTROVE (PROGETTO Sperimentale di PROGETTAZIONE DOPO-COMUNITARIA)

Attraverso questo progetto si intende favorire l'inserimento lavorativo di ragazzi provenienti da strutture tutelari residenziali in aziende convenzionate. Obiettivo dell'intervento è favorire l'inserimento lavorativo del minore favorendo la sua assunzione presso l'azienda dopo la conclusione del progetto.

4. CASA DELLA GENITORIALITÀ E SOSTEGNO ALL'AFFIDO – ROMA

Il progetto, in continuità dal 2000, prevede di mettere in atto interventi di sostegno alla genitorialità e assistenza ai minori che a causa di un contesto di elevato disagio sociale (ad esempio detenzione dei genitori) vengono sottratti al nucleo familiare di origine. Il servizio offre sostegno ai genitori biologici rispetto all'assunzione delle responsabilità proprie del loro ruolo e alle famiglie affidatarie attraverso interventi di assistenza domiciliare, incontri in ambiente neutro e attività in luoghi esterni.

5. CENTRO SICURO: CENTRO DI ACCOGLIENZA PER MINORI IN STATO DI ABBANDONO – FIRENZE

Il progetto si rivolge ai minori presenti sul territorio comunale in situazione di disagio, abbandono, sfruttamento. Il centro, dopo una prima fase di accoglienza del minore e di analisi della sua situazione elabora un progetto educativo individuale al fine di facilitare l'integrazione sociale. Il progetto è cofinanziato ed è attivo dal 2001.

6. LA CASA DELL'AFFIDO – REGGIO CALABRIA

Il servizio, in continuità dal 2005, si pone come obiettivo primario quello di promuovere l'affidamento familiare tramite attività di informazione e sensibilizzazione in collaborazione con gli enti territoriali e le organizzazioni del terzo settore. Sono previsti interventi di

² Tra parentesi è indicato il numero di progetti segnalati per ogni città.

sostegno delle famiglie affidatarie e delle famiglie di origine attraverso incontri tematici e gruppi di mutuo aiuto

Progetti non segnalati: 5

7. AFFIDAMENTO FAMILIARE- TARANTO

Il progetto si rivolge prevalentemente ai minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria in affidamento familiare. Obiettivo prioritario del progetto è sostenere la famiglia affidataria nel percorso educativo con il minore affidato e favorire il reinserimento del minore nella famiglia di origine.

8. MILANO – AIUTARSI PER AIUTARE: DALL'EMERGENZA EDUCATIVA ALL'ACCOGLIENZA IN FAMIGLIA (IV P.L.)

Attraverso questo specifico progetto si intende sostenere le famiglie in difficoltà mettendo in atto specifiche attività di supporto e solidarietà familiare: dal mutuo aiuto familiare, alla programmazione e realizzazione di gite, momenti di convivialità, feste). Attraverso azioni di aiuto integrato rivolto a famiglie e minori (assistenza educativa domiciliare) si tende inoltre a realizzare attività di promozione dell'affido e di supporto alle famiglie affidatarie. Il progetto è cofinanziato.

9. MILANO – POTPOURRI DI SOLIDARIETÀ – DIVERSE FORME DELL'AFFIDO E DELL'AFFIDARSI (IV P.L.)

Obiettivo prioritario di questo specifico progetto è il sostegno ai nuclei familiari in grave difficoltà attraverso vari la costituzione di gruppi di mutuo aiuto, l'affiancamento familiare in situazioni di difficoltà organizzative nella vita quotidiana, affido temporaneo dei minori..

10. TORINO – PROGETTO NEONATI (AFFIDAMENTO A BREVISSIMO TERMINE DI BAMBINI 0/24 MESI)

Questo specifico progetto si configura come "forma sperimentale" di affidamento familiare attraverso il collocamento di neonati (0-24) che non possano temporaneamente vivere con la propria famiglia di origine all'interno di una famiglia affidataria adeguatamente selezionata. Il progetto prevede il reinserimento del minore presso il proprio nucleo familiare in seguito a una fase attenta di valutazione delle capacità genitoriali e della loro recuperabilità al fine di evitare l'istituzionalizzazione. Qualora non fosse possibile, attraverso l'attivazione della rete dei servizi e delle istituzioni presenti sul territorio si prevede a una rapida risoluzione e al collocamento del minore in un'ambiente capace di garantire accudimento e cure adeguate

11. ROMA – PROGETTO SPERIMENTALE PER L'AFFIDO NELLA CITTÀ DI ROMA (IMPLEMENTAZIONE ATTIVITÀ DEL CENTRO AIUTO AL BAMBINO MALTRATTATO E ALLA FAMIGLIA)

Questo progetto ha come obiettivo il sostegno dei minori in affidamento familiare che vivono situazioni di crisi a causa di difficoltà che si vengono a creare tra il minore stesso e la famiglia affidataria o tra la famiglia affidataria e quella naturale. Il servizio interviene attraverso consulenze ai genitori o presa in carico.

L'analisi delle esperienze ha avuto come obiettivo primario la ricognizione di interventi e servizi specifici realizzati per garantire "temporaneamente" ai bambini e alle loro famiglie un contesto di vita e di crescita e, al contempo creare degli spazi competenti per aiutare le famiglie in difficoltà a recuperare il proprio ruolo genitoriale.

Le 11 esperienze prese in esame appartengono ad alcune categorie collegate a diverse attività relative al percorso dell'affidamento familiare, facilmente riconoscibili quali: sensibilizzazione e promozione sociale; servizi territoriali per l'affidamento; sperimentazioni con carattere di originalità; sviluppo delle reti di famiglie e delle nuove tipologie di sostegno e/o accoglienza familiare. Il monitoraggio dei progetti, in gran parte

attività in continuità, ha evidenziato un forte coinvolgimento del terzo settore nella gestione del servizio (9 progetti su 11) facendo risaltare l’importanza del contesto territoriale e dell’ambiente socio-culturale di riferimento per la realizzazione di servizi a sostegno delle famiglie e della comunità locale. Dal materiale raccolto sembra che due siano le direzioni su cui si è investito maggiormente: da un lato, il lavoro finalizzato al riconoscimento istituzionale, soprattutto per le esperienze complesse, basate su più partnership e su modelli organizzativi particolarmente sofisticati; dall’altro, il lavoro di coinvolgimento di altri soggetti capaci di apportare risorse e competenze per integrare quelle proprie del sistema dei servizi o delle organizzazioni del terzo settore.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, alcuni progetti sono sostenuti non solo con il fondo 285 ma anche con un cofinanziamento da parte del Comune e in due casi con risorse messe a disposizione dal soggetto del terzo settore che svolge il ruolo di ente gestore e che compare formalmente anche come titolare del progetto.

Tabella 1 – Progetti per città riservataria, tipologia di finanziamento, ente gestore e durata

Città riservataria	Finanziamento	Ente gestore	Durata
Affidi – Brindisi	Co-finanziato	Terzo settore	12 mesi
Centro per la famiglia – servizio di mediazione – Brindisi	Altri fondi comunali	Terzo settore (appalto di servizi)	12 mesi
Altrove (Progetto sperimentale di progettazione dopo-comunitaria) – Napoli	285	Terzo settore (appalto di servizi)	12 mesi
Casa della genitorialità e sostegno all'affido – Roma	285	Terzo settore	12 mesi
Centro sicuro: centro di accoglienza per minori in stato di abbandono – Firenze	Altri fondi comunali	Terzo settore (appalto di servizi)	12 mesi
La casa dell'affido – Reggio Calabria	285	Comune	12 mesi
Affidamento familiare- Taranto	285	Comune	12 mesi
Autarsi per aiutare: dall'emergenza educativa all'accoglienza in famiglia (IV P.I.) – Milano	Finanziamento dell'ente gestore	Terzo settore	24 mesi
Potpourri di solidarietà – Diverse forme dell'affido e dell'affidarsi (IV P.I.) – Milano	Fondi dell'ente gestore	Terzo settore	24 mesi
Progetto neonati (affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi – Torino	285	Azienda sanitaria locale	12 mesi
Progetto sperimentale per l'affido nella città di Roma (implementazione attività del Centro aiuto al bambino maltrattato e alla famiglia) – Roma	285	Terzo settore	5 mesi

Sul fronte dei contenuti, un primo livello di comparazione tra i progetti mette in evidenza le azioni di prevenzione e sostegno alla genitorialità. Si tratta in prevalenza di progetti finalizzati alla realizzazione di specifici servizi, a sostegno della funzione educativa, che spesso agiscono affiancando e coadiuvando i servizi territoriali laddove esistenti, per la maggior parte supportati da partner del terzo settore. Si nota che nell’ambito

dell'affidamento familiare vengono proposte nuove soluzioni valide e positive di sostegno alla famiglia e ai minori, iniziative messe in atto tenendo in considerazione alcuni bisogni specifici del minore e della sua famiglia d'origine, quali: il sostegno di neonati e di bambini e adolescenti difficili, il sostegno di nuclei madre/bambino (all'interno della propria rete di relazioni oppure in strutture di accoglienza per vittime di violenza), il supporto ai nuclei di affidatari, la mediazione familiare. La maggior parte dei progetti sono in continuità con gli anni precedenti e risultano attivati da almeno cinque anni. È importante soffermarsi anche sulla rete di partner indicata in alcune schede-progetto, essa coinvolge sia altri attori del settore pubblico sia altri soggetti del volontariato e del privato sociale. Uno sforzo importante, trasversale ai diversi ambiti di intervento, è rappresentato dalla capacità da parte delle città riservatarie titolari del progetto di definire e praticare accordi e intese con il coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti nel sistema di tutela e protezione dei bambini e per il sostegno delle famiglie in difficoltà.

La forte presenza del terzo settore dimostra chiaramente quanto in progetti specifici sull'affidamento familiare assuma una posizione fondamentale per il sostegno alle famiglie l'attivazione di reti collaborative e sinergiche finalizzate all'ideazione e all'implementazione progettuale tra istituzioni, terzo settore e cittadini.

I progetti specifici coinvolgono – operativamente – anche altri enti oltre a quelli titolari e gestori, quali aziende sanitarie, la giustizia minorile, istituzioni scolastiche, scuole, imprese private, segnalate nei progetti specifici come partnership operative e gestionali.

Da quanto è possibile osservare, il terzo settore risulta gestore della maggior parte delle esperienze nel campo dell'affido, aspetto che si connette a una dimensione di “forte sperimentalità” delle esperienze in questa area.

Tra gli enti privati è però ridotto l'apporto di “associazioni di volontariato” o di “cooperative sociali”.

L'ambito territoriale su cui insistono le esperienze corrisponde in prevalenza a quello comunale (7 vs 11), con un'attenzione a livello decentrato e di competenza infracomunale. Una sola esperienza si colloca nell'ambito sovracomunale.

Tabella 2 – Tipologia di attività, partner, ambito territoriale

Titolo del progetto e città riservataria	Tipologia di attività	Partner	Ambito territoriale
Affidi – Brindisi	Servizio In continuità	Terzo settore: Parrocchie, Associazioni di volontariato e scuole di formazione	Territoriale Piano di zona Ambito BR
Centro per la famiglia – servizio di mediazione – Brindisi	Servizio Centro di ascolto e mediazione familiare In continuità	Ente pubblico locale Azienda sanitaria locale Giustizia minorile	Territoriale Piano di zona Ambito BR
Altrove (Progetto sperimentale di progettazione dopo-comunitaria) – Napoli	Percorsi di inserimento lavorativo In continuità	Non ci sono partner	Comunale Comune di Napoli
Casa della genitorialità e sostegno all'affido – Roma	Sostegno domiciliare e consulenza psico-educativa In continuità	Non ci sono partner	Decentrato (domiciliare e territoriale) Piano di zona territorio del V municipio
Centro sicuro: centro di accoglienza per minori in stato di abbandono – Firenze	Servizio Comunità d'accoglienza In continuità	Non ci sono partner	Comunale Comune di Firenze
La casa dell'affido – Reggio Calabria	Servizio affido Promozione e sostegno In continuità	Non ci sono partner	Comunale Territorio comunale
Affidamento familiare- Taranto	Sostegno al progetto di affido In continuità	Giustizia minorile – Tribunale per i Minori	Comunale Tutti i quartieri cittadini
Aiutarsi per aiutare: dall'emergenza educativa all'accoglienza in famiglia (IV P.I.) – Milano	Supporto, sostegno, sportello di ascolto Attività coordinata	Terzo settore: Associazione Mete no profit	Centrale Comune di Milano contesto zonale (zone 3,4,8,9)
Potpourri di solidarietà – Diverse forme dell'affido e dell'affidarsi (IV P.I.) – Milano	Costituzione di una rete per il supporto e collaborazione con il servizio affidi In continuità	Terzo settore: Cooperativa La grande Casa	Infracomunale Comune di Milano contesto zonale (zone 2,6,9),
Progetto neonati (affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi – Torino	Promozione di nuove forme di affidamento familiare Lavoro di rete Attività coordinata	Ente pubblico locale Giustizia minorile Terzo settore	Comunale Comune di Torino
Progetto sperimentale per l'affido nella città di Roma (implementazione attività del Centro aiuto al bambino maltrattato e alla famiglia) – Roma	Servizio Consulenze e presa in carico In continuità	Non ci sono partner	Comunale città di Roma

Per quanto riguarda l’analisi degli obiettivi specifici si è scelto di rilevare quanto i singoli progetti abbiano investito nell’istituzione di servizi dedicati a sostegno dell’affidamento familiare, in particolare nel graduale passaggio dalla diffusione della cultura dell’accoglienza, al sostegno alle famiglie in difficoltà, alla tutela dei minori e delle famiglie in crisi. È così emersa una diffusa individuazione, tra gli obiettivi esplicitati, quello del sostegno al bambino e al suo nucleo di origine. Questo elemento mostra quanto sia stato recepito pienamente il senso della legge 149/2001, che è centrata sull’idea che per il bambino non esista luogo migliore per crescere che quello della sua famiglia, quando siano garantiti o ripristinati standard di vita accettabili. Altro obiettivo ricorrente è la promozione della cultura dell’accoglienza e dell’affido, una finalità funzionale alla creazione di un sistema locale capace di sostenere non solo i bambini ma anche i nuclei familiari a maggiore fragilità. Di seguito l’insieme degli obiettivi dei progetti.

Tabella 3 – Obiettivi dei progetti

Titolo e città riservataria	Obiettivi e azioni
Affidi – Brindisi	<p>Il Centro affido familiare si pone i seguenti obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tutelare i diritti dei minori; - prevenire l’istituzionalizzazione e l’emarginazione; - aiutare gli affidatari a sviluppare solidarietà non solo verso il bambino, ma anche verso i suoi genitori; - promuovere la cultura dell’affido; - creare un sistema di aiuto a rete con collaborazione tra servizi plurimi e pubblico, privato sociale e volontariato.
Centro per la famiglia – servizio di mediazione – Brindisi	<ul style="list-style-type: none"> - Sostenere le famiglie in difficoltà per prevenire violenze e allontanamenti; - orientare i nuclei familiari alle risorse di aiuto presenti sul territorio; - attivare azioni sociali con soggetti che non necessariamente vivono situazioni di disagio ma che potrebbero vivere un disagio sommerso; - offrire ascolto e consulenza ad adulti e bambini.
Altrove (Progetto sperimentale di progettazione dopo-comunitaria) – Napoli	<ul style="list-style-type: none"> - Favorire il reinserimento sociale dopo l’accoglienza in comunità; - accompagnare ragazzi e ragazze all’acquisizione di autonomia.
Casa della genitorialità e sostegno all’affido – Roma	<ul style="list-style-type: none"> - Promuovere il sostegno agli adulti in difficoltà rispetto all’assunzione della funzione genitoriale; - tutelare il diritto del bambino alla salvaguardia dei legami familiari; - cogliere i precoci segnali di disagio nello sviluppo psicofisico del bambino; - rinforzare i fattori di protezione attraverso la costruzione di una relazione di fiducia con i genitori; - promuovere l’attivazione di risorse in rete.
Centro sicuro: centro di accoglienza per minori in stato di abbandono – Firenze	<ul style="list-style-type: none"> - Assicurare una risposta rapida al bisogno di accoglienza tramite una disponibilità di accoglienza sulle 24 ore; - analizzare la situazione del minore attraverso la creazione di un contesto educativo che metta al centro il minore; - attivare reti di accoglienza e solidarietà.
La casa dell’affido – Reggio Calabria	<ul style="list-style-type: none"> - Promuovere l’affido familiare e la valorizzazione delle reti di famiglie affidatarie e associazioni di famiglie; - sostenere le famiglie di origine e affidatarie al fine di sperimentare la presa in carico dell’intero nucleo familiare; - favorire lo sviluppo delle competenze genitoriali; - promuovere esperienze innovative di accoglienza familiare.
Affidamento familiare - Taranto	<p>Sostenere il minore e favorirne il reinserimento all’interno del proprio nucleo familiare.</p>
Aiutarsi per aiutare: dall’emergenza educativa all’accoglienza in famiglia (IV P.I.) – Milano	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementare la capacità di presa in carico delle famiglie attraverso la promozione dell’accoglienza familiare di bambini e adolescenti in difficoltà e dell’aiuto reciproco; - promuovere lo sviluppo di forme di aiuto integrato (interfamiliare e professionale); sviluppare reti di solidarietà familiare; - potenziare e ampliare la collaborazione già esistente tra le famiglie, le diverse realtà e le istituzioni.
Potpourri di solidarietà – Diverse forme dell’affido e dell’affidarsi (IV P.I.) – Milano	<ul style="list-style-type: none"> - Stimolare alla disponibilità nuove famiglie e singoli nei vari territori del contesto progettuale; - sostenere la costituzione di gruppi di sostegno/confronto e mutuo aiuto; - promuovere nuove forme di affiancamento familiare; - utilizzare appieno la rete dei servizi e delle opportunità del territorio; - rafforzare il diritto del minore a rimanere nella propria famiglia.
Progetto neonati (affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi – Torino	<ul style="list-style-type: none"> - Offrire, nell’ambito di una famiglia affidataria, un contesto familiare di cure e accudimento a neonati (0-24 mesi) che non possano temporaneamente vivere con la propria famiglia di origine; - evitare lunghe permanenze in ospedale o in comunità.
Progetto sperimentale per l’affido nella città di Roma (implementazione attività del Centro aiuto al bambino maltrattato e alla famiglia) – Roma	<ul style="list-style-type: none"> - Promuovere l’aggiornamento degli operatori; - potenziare le risorse di presa in carico dei minori e dei nuclei familiari di origine; - creare un circuito di aiuto a sostegno delle famiglie affidatarie.

Target

L'analisi ha messo in evidenza sia elementi di forte condivisione che di differenziazione per quanto riguarda i destinatari dei progetti. È comunque possibile rilevare un tratto caratterizzante, ovvero l'attenzione ad alcune fasi critiche del ciclo di vita delle famiglie e in particolare di famiglie con bambini piccoli nella fascia di età fino a 2 anni (7 progetti su 11) e di famiglie con figli in età pre-adolescenziale 11-13 anni (9 progetti su 11).

Per quanto riguarda invece il target degli operatori, 5 progetti su 11 si rivolgono nello specifico alla formazione di quegli operatori maggiormente orientati al sostegno alle famiglie, all'informazione, sensibilizzazione, consulenze psico-pedagogiche e mediazione familiare come specificato negli obiettivi dei progetti.

La tabella 4 riepiloga il target per età dei destinatari bambini, e la presenza tra i destinatari del progetto anche di famiglie, operatori e altri adulti di riferimento.

Personale coinvolto

Per quanto riguarda gli elementi presentati nella tabella 5 possono essere utilizzate due diverse chiavi di lettura: una in ordine alla questione retribuzione/volontariato, l'altra in ordine ai profili professionali coinvolti.

Trattandosi per la maggior parte di progetti cofinanziati per la realizzazione di servizi è evidente la presenza di risorse umane professionali retribuite in pressoché tutte le esperienze, mentre quelle non retribuite (volontarie) sono presenti in numero esiguo.

Da rilevare che quindi non esistono differenze tra le varie aree di intervento rispetto alla presenza di personale retribuito. La figura prevalente tra gli operatori retribuiti è quella dello psicologo, dell'assistente sociale, seguita dall'educatore, dalle figure di amministrativi e/o operatori allo sportello, dal pedagogista. È minima la presenza di sociologi e di mediatori familiari.

Per quanto riguarda il personale non retribuito dall'analisi dei progetti emerge nettamente prevalente la posizione dei volontari, seguiti a forte distanza dai tirocinanti, mentre non sono menzionati i volontari in servizio civile.

Tabella 4 –Target dei progetti

Titolo e città riservataria	Bambini					Famiglie	Adulti (f/m)	Operatori
	0-2	3-5	6-10	11-13	14-17			
Affidi – Brindisi	x	x	x	x	x		x	x
Centro per la famiglia – servizio di mediazione – Brindisi	x	x	x	x	x	x	x	x
Altrove (Progetto sperimentale di progettazione dopo-comunitaria) – Napoli					x	x	x	
Casa della genitorialità e sostegno all'affido – Roma	x	x	x	x		x	x	
Centro sicuro: centro di accoglienza per minori in stato di abbandono – Firenze			x	x	x			
La casa dell'affido – Reggio Calabria	x	x	x	x	x		x	
Affidamento familiare – Taranto		x	x	x	x			
Aiutarsi per aiutare: dall'emergenza educativa all'accoglienza in famiglia (IV P.I.) – Milano				x	x		x	
Potpourri di solidarietà – Diverse forme dell'affido e dell'affidarsi (IV P.I.) – Milano			x				x	x
Progetto neonati (affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi) – Torino	x							
Progetto sperimentale per l'affido nella città di Roma (implementazione attività del Centro aiuto al bambino maltrattato e alla famiglia) – Roma	x	x	x	x	x		x	x

Tabella 5 – Figure professionali dei progetti

Titolo e città riservataria	Retr.	Non retr.	Psicologo	Pedagogista	Sociologo	Ass. soc.	Educator	Mediatore familiare	Animatore socio-cult	Op sportello, op sociali, cons. legale
Affidi -Brindisi	x		x	x		x		x		
Centro per la famiglia – servizio di mediazione – Brindisi	x		x	x					x	
Altrove (Progetto sperimentale di progettazione dopo-comunitaria) – Napoli	x		x	x	x	x				x
Casa della genitorialità e sostegno all'affido – Roma	x		x			x			x	x
Centro sicuro: centro di accoglienza per minori in stato di abbandono – Firenze	x	x	x							
La casa dell'affido – Reggio Calabria	x	x				x				
Affidamento familiare- Taranto	x		x	x		x	x			x
Aiutarsi per aiutare: dall'emergenza educativa all'accoglienza in famiglia (IV P.I.) – Milano	x		x			x	x			x
Potpourri di solidarietà – Diverse forme dell'affido e dell'affidarsi (IV P.I.) – Milano	x		x			x				
Progetto neonati (affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi – Torino	x		x			x				x

4. Approfondimenti su alcuni progetti realizzati

Da un'attenta lettura dei progetti è stato possibile individuare alcune aree di innovazione che possono essere collocate tra le nuove soluzioni valide e positive di sostegno alla famiglia e ai minori. In questa prospettiva ha senso tornare al contesto generale e porre in relazione la progettualità 285, seppur obiettivamente molto limitata, con le esperienze più mature o innovative esistenti a livello nazionale. In particolare, una riflessione importante sulle nuove prospettive di sviluppo di questo importante istituto di protezione è maturata in seno al Coordinamento nazionale dei servizi affido, una realtà che contribuisce da tempo alla riflessione sulle tematiche dell'affidamento familiare confrontando le esperienze a livello nazionale con l'intento di creare un linguaggio comune tra le diverse realtà territoriali. Alcuni progetti, sperimentali, attuati dagli enti aderenti al Coordinamento propongono la realizzazione di interventi innovativi, che tengono in considerazione i bisogni specifici del minore e della sua famiglia d'origine e in particolare riguardano proprio le esperienze specifiche di affido di bambini piccoli (0-24) e di accoglienza post-comunitaria (CNSA, 2007).

Accanto a tale prima area di innovazione se ne colloca una seconda relativa al coinvolgimento di organizzazioni e gruppi di famiglie nello sviluppo delle azioni promozionali per trovare nuove famiglie disponibili all'affido che, in qualche pratica, si spinge sino al coinvolgimento delle stesse organizzazioni anche nelle fasi successive. Da queste esperienze si attendono – nei prossimi anni – indicazioni non generiche, in ordine alla possibilità di costruire alleanze strategiche riflettendo sull'aspetto della funzione di regia, per comprendere come essa può essere garantita in un settore ad alto tasso di complessità e delicatezza come quello dell'affidamento familiare.

Una terza area riguarda inoltre la costruzione di reti di famiglie affidatarie per svolgere una funzione di mutuo-aiuto ma anche per sperimentare forme di affidamento con più famiglie coinvolte. Si tratta di una modalità attuata per gestire situazioni molto critiche e compromesse di minori e di famiglie, potendo contare sulla capacità non di una sola famiglia ma di più famiglie contemporaneamente nella stessa situazione.

L'esame dei progetti presenti nella banca dati 285 ha permesso di individuare due specifiche aree di innovazione, che riflettono due diversi modi di "ripensare l'accoglienza" e rispecchiano ampiamente le prospettive di sostegno e accoglienza familiare già evidenziate a livello nazionale: l'affido di bambini molto piccoli e l'esperienza di accoglienza e sostegno post comunitaria.

4.1 Alcune riflessioni sulle esperienze di affido di bambini piccoli

L'analisi del progetto sull'affido di bambini neonati, realizzato a Torino, *Progetto neonati, affidamento a brevissimo termine di bambini 0/24 mesi*, e riportato tra le esperienze sopra descritte, ha consentito di sviluppare alcune osservazioni e raccomandazioni su questa tipologia di interventi.

L'affido urgente e di breve durata di bambini con finalità diagnostiche rispetto alla situazione nel suo complesso e rispetto alle capacità genitoriali apre l'attenzione su un'area specifica, un tema prioritario proprio per le sue indubbi valenze di prevenzione e per l'importanza che viene ad assumere il fattore "tempo"; trattandosi di un periodo di vita, quello relativo ai primissimi anni, che incide significativamente e a volte irrimediabilmente sulla vita futura: non solo gli anni e i mesi sono importanti, ma anche i singoli giorni.