

sull'attività di conoscenza e valutazione delle coppie aspiranti all'adozione finalizzata a implementare il raccordo tra settore sociale e settore sanitario.

È stato anche attivato un "coordinamento minori" interno al servizio politiche sociali e abitative che si pone l'obiettivo di coordinare l'operatività e l'azione programmatica dei due uffici che hanno competenze nel campo minori, cioè l'Ufficio Centro per l'infanzia e l'Ufficio Programmazione e coordinamento enti gestori.

È previsto, inoltre, un raccordo tra il gruppo tecnico interistituzionale costituito con il primo protocollo adozione del 2002, confermato nel protocollo del 2007, denominato "Gruppo di coordinamento provinciale per l'adozione" (formato da rappresentanti del servizio provinciale di riferimento, del tribunale per i minorenni, degli enti gestori adozione, delle unità di psicologia dell'Azienda provinciale servizi sanitari, competenti per l'adozione, e degli enti autorizzati con sede operativa in provincia di Trento) e la componente politica.

Al momento si vive una situazione di parziale "stallo", in quanto si è in attesa dell'applicazione e attuazione delle nuove leggi sul governo dell'autonomia del Trentino (LP 3/2006) e sul *welfare* (LP 13/2007), che potrebbero modificare l'attuale attribuzione della competenza adottiva nel comparto sociale.

La programmazione sugli interventi in campo adottivo per il comparto sociale è ricompresa, a livello provinciale, nei piani di intervento dell'Ufficio Centro per l'infanzia.

Soggetto distinto è il Coordinamento minori interno al servizio politiche sociali e abitative, che mette in rete l'Ufficio Centro per l'infanzia con l'Ufficio programmazione e coordinamento enti gestori.

Sul territorio sono operativi 4 enti gestori delle attività socio-assistenziali e 2 unità operative di psicologia dell'Azienda provinciale servizi sanitari che hanno competenza sul percorso adottivo su tutto il territorio provinciale, esercitando la propria azione nelle fasi dell'informazione, formazione e orientamento degli aspiranti all'adozione e nella valutazione delle coppie ai fini dell'idoneità. La valutazione della coppia è gestita distintamente dal sociale e dal sanitario, il cui confronto avviene nel percorso conoscitivo ma mantenendo relazioni separate.

In raccordo con il territorio, esiste una forma di monitoraggio dei progetti.

Nella fase di attesa il Comune di Trento ha sperimentato un progetto che ha previsto la realizzazione, in collaborazione con altri soggetti del sistema adozione locale, di tre incontri a tema. La finalità era il supporto alle coppie in attesa.

Nel postadozione lo stesso Comune sta sperimentando, all'interno del percorso di accompagnamento postadottivo, un progetto di lavoro diretto al bambino adottato denominato *Scrigno*, che si attua in accordo con i genitori.

Su tutto il territorio provinciale si sta sperimentando il percorso di accompagnamento e sostegno alle famiglie adottive/preadoptive nel primo anno di postadozione, che prevede sia interventi individuali sia percorsi di gruppo, di sostegno alla genitorialità adottiva. È previsto un monitoraggio dei percorsi attivati attraverso delle schede di monitoraggio che gli assistenti sociali preposti al postadozione compilano a conclusione del primo anno postadottivo e inviano all'Ufficio Centro per l'infanzia del Servizio politiche sociali e abitative della Provincia.

Dal marzo 2006 il Servizio per le politiche sociali assieme al Dipartimento Istruzione della Provincia Autonoma di Trento ha attivato specifiche iniziative di formazione per i docenti della scuola sui temi dell'adozione e dell'affidamento familiare. La prima iniziativa, in collaborazione con l'ANFAA, ha riguardato un corso di formazione dal titolo *Le diversità non riconosciute: i contesti, i bisogni e le relazioni in famiglie con situazioni particolari*, inserito nella "formazione di sistema" che il Dipartimento istruzione offre alle scuole della Provincia di Trento. A seguire, negli anni scolastici 2006/2007 e 2007/2008 sono stati organizzati – all'interno di due progetti formativi del Dipartimento Istruzione – l'anno sabbatico sul tema dei bisogni educativi speciali e l'anno sabbatico sull'intercultura, momenti informativo-formativi sull'adozione e sull'affidamento familiare e sulle specificità e problematiche dell'adozione internazionale.

È stato attivato, inoltre, un tavolo di lavoro sulle buone pratiche con il Dipartimento istruzione, a cui hanno partecipato il settore delle scuole materne e rappresentanti dei servizi sociali e che ha prodotto delle linee-guida per la scuola e i servizi sociali sull'inserimento scolastico nelle situazioni di affidamento familiare e adozione. Tali linee-guida sono state approvate con deliberazione di Giunta provinciale n. 1302 il 29.5.2009.

Il Comune di Trento ha, recentemente, predisposto una pubblicazione dal titolo *L'adozione entra a scuola. Vademecum per insegnanti*, uno strumento informativo e formativo rivolto per lo più ai docenti delle scuole dell'infanzia e delle scuola primaria e secondaria di primo grado che verrà inviato a tutte le scuole della provincia.

Esiste sul territorio provinciale una rete di supporto ai bambini con handicap: pertanto i bambini disabili adottati usufruiscono dei servizi rivolti alla generalità dei bambini disabili.

Normative di riferimento	LP 6/1999, Ulteriori modifiche alle leggi regionali in materia di previdenza integrativa (art. 2 su contributi economici alle famiglie adottive) LP 13/2007, Politiche sociali nella provincia di Trento.
Direttive, linee-guida	Attivato un "coordinamento minori" interno al servizio politiche sociali e abitative. Catalogo per le tipologie di servizio (DGP n. 199 del 8.2.2002).

	DGP n. 869 del 23/4/2004, Recepimento dell'accordo Stato-Regioni del 2000. Fonte normativa interna che è stata la premessa logica del confronto con l'ASL finalizzato alla negoziazione della ripartizione dei ruoli e delle competenze sul post adozione. Linee guida per il funzionamento dei servizi socio-educativi per i minori (DGP n. 363 del 23.2.2007). Linee guida per il funzionamento delle comunità di accoglienza madri con bambini (DGP n. 256 del 8.2.2008). Linee guida per il funzionamento delle comunità dei servizi socio-educativi per i minori 2007, approvato dalla Giunta (dicembre 2006). DGP n. 1302 29.5.2009, Affidamento familiare e adozione: l'inserimento scolastico. Linee guida per la scuola ed i servizi.
Protocolli e accordi di programma	Protocollo operativo per gli adempimenti inerenti l'adozione nazionale ed internazionale approvato con DGP n. 2752 del 22.12.2006 e sottoscritto in gennaio 2007 tra la PAT, il tribunale per i minorenni, l'Azienda provinciale servizi sanitari, gli enti gestori adozione e gli enti autorizzati con sede operativa in Trentino. Procedure per i bambini non riconosciuti alla nascita principi, percorsi e procedure operative, definite nell'allegato D) del protocollo adozione del gennaio 2007. DGP n. 1664 del 18/8/2006, Accertamenti diagnostici e clinici necessari per il rilascio del certificato di idoneità previsto dalla legge n. 184/83 che ha introdotto la gratuità sugli accertamenti clinici necessari per la certificazione d'idoneità fisica per l'adozione e per l'affidamento preadottivo. DGP n. 806 del 20/4/2007, Approvazione schema accordo operativo tra il servizio politiche sociali e abitative e gli enti gestori delle competenze socio assistenziali.
Monitoraggio	Svolta l'attività di monitoraggio sui servizi.
Analisi buone prassi	Progetto <i>Scrigno</i> del Comune di Trento.
Residenzialità	Regolamento di attuazione dell'art. 35 della LP 14/1991, Autorizzazione al funzionamento delle strutture socioassistenziali residenziali e semiresidenziali 2003.
Piani programmi	DGP 517/2007, Approvazione del piano di interventi biennale dell'ufficio centro per l'infanzia.
Sperimentazioni	Percorso di accompagnamento delle famiglie adottive.
Garante	LP 10/2007, Istituzione del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza.
Osservatorio infanzia adolescenza	
Politiche per la famiglia	DGP n. 1501/2008, Criteri e modalità per la presentazione, esame e finanziamento di progetti in materia di promozione della famiglia e di integrazione con le politiche scolastiche e del lavoro. dgp n. 1622/08, Nomina della commissione per la valutazione dei progetti per la promozione della famiglia.

## 2. Le esperienze e le considerazioni dei referenti degli enti locali

Per analizzare le considerazioni dei rappresentanti degli enti locali riguardo alle politiche regionali descritte nella parte precedente si sono intervistati 126 referenti (dirigenti o funzionari) di Comuni o consorzi di Comuni, operatori di Comuni, aziende sanitarie, servizi territoriali per i minori e garanti/tutori pubblici per l'infanzia. Complessivamente sono state intervistate persone di 18 Regioni e delle 2 Province autonome di Trento e Bolzano<sup>2</sup>.

Le interviste hanno permesso di raccogliere opinioni complessive sulla legge e sulla sua attuazione nelle Regioni e hanno offerto l'opportunità di una ricognizione sulle prassi concrete che a livello locale si sono sviluppate dall'approvazione della legge 149/2001 in poi.

Quanto raccolto non ha carattere di esaustività, ma ha valore indicativo delle diverse modalità attuative e delle differenti situazioni che si sono venute a creare a livello locale, per l'affidamento familiare, per l'adozione italiana e internazionale e, più complessivamente, per le pratiche di protezione dei minori.

<sup>2</sup> Per l'elenco completo delle persone intervistate consultare l'allegato 3. Le interviste ai referenti degli enti locali non sono state svolte in due Regioni: la Sicilia, in quanto dagli Uffici regionali non sono state fornite le indicazioni, come avvenuto per le altre Regioni, sugli enti pubblici da contattare e ascoltare, e la Valle d'Aosta, in quanto, in base a specifica normativa regionale, le competenze in materia di protezione dei bambini sono esclusive della Regione autonoma Valle d'Aosta.

Le interviste sono state realizzate seguendo lo stesso schema utilizzato per le interviste ai referenti regionali, con specifica attenzione alle pratiche locali di protezione di bambini e ragazzi.

## 2.1 DALLA 285 ALLA 149

In quasi tutte le interviste ai referenti degli enti locali la riflessione sull'attuazione della legge 149 è stata collegata a quella relativa agli altri dispositivi normativi che hanno caratterizzato gli ultimi dieci anni nel campo delle politiche per l'infanzia e, più in generale, nel campo delle politiche sociali: le leggi 285/1997 e 328/2000.

Come già messo in luce a proposito dei referenti regionali, la valutazione sulla legge 285 è molto positiva. Essa ha dato un grande impulso alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza anche a livello locale; ha permesso lo sviluppo di progettualità connesse alle azioni di protezione per i bambini in situazione di difficoltà sociale; ha offerto l'occasione per qualificare l'offerta dei servizi residenziali con la creazione di luoghi di confronto e coordinamento, come nel caso delle case famiglia costituito in Basilicata. La legge 328/2000 è riconosciuta invece come il punto di partenza che ha orientato le politiche sociali in generale e, nello specifico, le politiche per le famiglie e per la protezione dei minori.

La legge 149, per quanto raccolto nelle interviste, contiene elementi di grande positività. In primo luogo, si riconosce che essa è stata un'importante occasione per riattivare le progettualità inerenti il tema della protezione dei minori (e in specifico dell'affido) e della prevenzione avviate con la legge 285, anche se a differenza di questa non prevedeva specifiche risorse finanziarie a livello nazionale. In secondo luogo, la 149 ha avuto un ruolo di rafforzamento dell'impianto culturale sul tema della protezione e della tutela dei bambini, che ha permesso di strutturare e orientare meglio i servizi di cura per i minori (attraverso, ad esempio, la predisposizione di linee-guida regionali o di accordi interistituzionali regionali o di luoghi istituzionali di confronto, come i tavoli provinciali attivati in diverse Regioni per definire le procedure dell'affidamento). Alla legge si riconosce di essere stata un'occasione per sperimentare nuove forme d'intervento e risposta ai bisogni delle famiglie e dei bambini per prevenire l'allontanamento dalla famiglia, nonché un acceleratore di processi di perfezionamento di meccanismi operativi e di azioni di tipo promozionale.

Gli operatori e i referenti intervistati rilevano però anche alcune criticità. Una è particolarmente condivisa: alla legge 149 si riconosce di aver incoraggiato lo sviluppo qualitativo del sistema senza, però, introdurre sistemi premianti per chi lavora bene. In questo senso, vi è chi auspica che le Regioni prevedano maggiori vincoli per gli enti locali chiamati a programmare su scala locale attraverso il Piano di Zona (come è avvenuto nel Veneto, che aveva utilizzato il sistema degli incentivi e disincentivi economici per favorire la chiusura degli istituti e il passaggio a forme comunitarie diverse). Di fatto proprio i Piani di Zona sono individuati come il luogo nel quale far maturare l'esperienza dei progetti legati alla legge 285 e quanto già realizzato e sperimentato a seguito della legge 149. Un luogo quindi dove porre a regime in modo coordinato ed appropriato l'insieme delle azioni di protezione e cura: da quelle per prevenire e sostenere i disagi familiari a quelle per garantire il diritto dei bambini a crescere in una famiglia o in un ambiente idoneo di tipo familiare, anche attraverso accordi con enti, tribunali, associazioni e altre realtà operanti nel territorio.

Un altro aspetto che ricorre in più interviste è la necessità di tenere conto dei cambiamenti introdotti nei sistemi di *welfare* regionali, che hanno portato a una forte differenziazione negli orientamenti sulla dimensione gestionale tra le diverse realtà regionali. In particolare, nelle interviste si è fatto riferimento a quanto sia difforme l'orientamento in ordine al soggetto gestore dei servizi sociali (che influisce sul soggetto che gestisce le pratiche connesse alla legge 149): in alcune Regioni si è arrivati al ritiro delle deleghe date dai Comuni alle aziende sanitarie mentre, in altre si è compiuto il percorso contrario; inoltre, dove sono state mantenute le competenze in capo ai Comuni, in alcune Regioni è stata incoraggiata la forma associata, in altre sono nate aziende speciali per la realizzazione dei servizi sociali.

## 2.2 POLITICHE REGIONALI E PROGRAMMAZIONE LOCALE

Come anticipato, secondo i nostri intervistati, i Piani sociali di Zona sono pensati come l'occasione per rafforzare il ruolo dell'ente pubblico nei processi di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza e di presa in carico delle persone. Il ruolo delle realtà e organizzazioni presenti nel territorio, nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale, è sempre più da perseguire, come indicato nella Costituzione di recente modificata, per integrare e completare le funzioni familiari con una genitorialità diffusa da promuovere e valorizzare.

Su questo punto, le interviste hanno messo in luce due elementi di criticità. Il primo ha a che fare con la difficoltà di lavoro nei Comuni di piccole dimensioni in cui si ha una minore dotazione di risorse professionali ed economiche che rende difficile gestire un bilancio comunale laddove c'è anche un solo caso di collocamento in comunità. Il secondo è collegato alla discontinuità delle politiche, dovuta alla mancanza di programmazione di medio periodo sui temi dei bambini e delle loro famiglie e alla carenza di finanziamenti: ciò rende difficile lavorare per la prevenzione, accompagnare il bambino e la sua famiglia nell'esperienza dell'affido e operare per il ricongiungimento ai suoi familiari.

Quesiti che rimandano al sistema di regole generali che dovrebbe portare a una maggiore chiarezza e trasparenza rispetto alle funzioni e competenze dei diversi soggetti che producono politiche di *welfare*. La 149/2001 appare in tal senso aver sollecitato alle Regioni, agli enti locali ed alle aziende sanitarie locali un nuovo impegno nel definire nuovi assetti gestionali e organizzativi per rendere raggiungibili i fini indicati dalla legge.

Se è vero che la legge ha indicato priorità e orientamenti a valenza generale, è altresì vero che le Regioni hanno costruito e individuato assetti differenziati in relazione a quanto già sviluppato nei servizi prima della legge e ai vincoli determinati dalle proprie normative regionali. Un esempio della diversità di situazioni è legata al ruolo delle Province, alle quali in alcune Regioni si sono assegnati compiti residuali ed in altre invece compiti particolarmente rilevanti, ad esempio attribuendo ad esse funzioni di coordinamento e promozione. In un contesto di questo tipo è pressoché impossibile pensare di individuare la modalità gestionale e organizzativa adatta per tutte le realtà regionali, mentre appare possibile e utile favorire lo scambio e il confronto tra i diversi modelli adottati per cogliere gli elementi di forza e di criticità di ciascuno.

Un altro aspetto emerso è la praticabilità di diversi modelli organizzativi e gestionali in riferimento alle diverse dimensioni del contesto territoriale: le città hanno le condizioni e l'opportunità di sperimentare nuove possibilità non sempre replicabili in ambiti territoriali composti da Comuni di piccole o medie dimensioni.

### *I servizi sociali*

La legge 328, in termini complessivi, e la legge 149, hanno introdotto significativi cambiamenti nella cultura dei servizi sociali, individuati ora come il luogo della valutazione e della presa in carico delle persone e dei nuclei familiari in difficoltà. La presa in carico può prevedere, successivamente, la messa in atto di interventi differenziati: il servizio sociale rappresenta, pertanto, il primo tassello di una strategia di supporto sociale.

Il principale nodo emerso nelle interviste è riferito alla possibilità dei servizi sociali di esercitare pienamente questa funzione, stante la criticità di alcuni aspetti gestionali e organizzativi. In particolare in quasi tutte le interviste sono state riferite difficoltà nei servizi, a causa della discontinuità degli operatori e degli interventi, motivata in vari modi:

- elevato *turn-over* degli operatori, per la difficoltà ad effettuare assunzioni a tempo indeterminato a causa dei vincoli posti dalle norme vigenti;
- impegni definiti in sedi di accordo interistituzionale, ma non completamente rispettati dai soggetti contraenti, soprattutto con riferimento alla messa a disposizione di personale per gli interventi o i progetti;
- presenza di operatori in numero non adeguato rispetto alla quantità di interventi sociali da realizzare;
- risorse economiche ridotte.

Oltre alla discontinuità, si segnalano anche la non omogeneità degli interventi dei servizi sociali su Area vasta (con standard di servizio molto diversi da zona a zona) e la scarsa affidabilità dei servizi che promuovono azioni di cui non sempre riescono a garantire la prosecuzione.

Questi problemi non nascono o non sono derivati dalla legge 149. In molte interviste si rileva come questa legge abbia suscitato una maggiore sensibilità nell'individuare le situazioni da valutare e prendere in carico, determinando però un aumento di lavoro, in termini di situazioni da prendere in carico, di adempimenti istituzionali (diagnosi, valutazione e relazioni per le autorità giudiziarie) e per l'attivazione e la cura di reti territoriali, senza peraltro apportare dei corrispondenti aumenti di risorse economiche o professionali. Il tutto porta a inevitabili sfasature dei tempi, con ritardi significativi e impossibilità di svolgere in modo adeguato tutte le funzioni.

Altri nodi emersi nelle interviste riguardano aspetti particolari, come ad esempio la difficoltà – per gli operatori sociali – di conciliare il ruolo di sostegno e il compito di valutazione della famiglia d'origine e affidataria, che si somma alla sovrapposizione di ruoli cui gli operatori sono chiamati alcune volte. Ancora, si rileva come – a parte la formazione per l'affido e l'adozione – manchi un programma formativo complessivo sul ruolo del servizio sociale riguardo all'evoluzione delle problematiche e delle forme di aiuto e supporto. In altri termini si pone l'accento sia sulla necessità di riflettere sulla professionalità dell'assistente sociale sia sulla necessità di costruire un nuovo modello d'intervento integrato, interprofessionale e interistituzionale, attento alla comunità e alla centralità del rapporto tra i bambini e le loro famiglie. In questa prospettiva, ad esempio, si pone l'accento sull'urgenza di una seria riflessione che coinvolga servizi sociali, magistratura e scuole a proposito delle segnalazioni di bambini con situazioni difficili.

Una difficoltà che è stata rilevata, e che meriterebbe percorsi formativi condivisi anche con i magistrati, concerne il cambiamento del ruolo dei servizi sociali nel “giusto processo”, in qualità non più di collaboratori del giudice, ma di parte in causa. Preso atto dei cambiamenti stabiliti dalle norme, si tratta di comprendere cosa ciò significhi concretamente per i servizi e per gli operatori e quali ricadute abbia sulle modalità di presentazione delle segnalazioni e delle varie relazioni richieste ai servizi sociali e sanitari e, più complessivamente, sui processi di comunicazione tra autorità giudiziaria e servizi.

### *I processi di integrazione tra sociale e sanitario*

Merita attenzione un altro tema, emerso pressoché in tutte le Regioni: i processi d'integrazione tra sociale e sanitario, ovvero tra competenze dei Comuni e delle aziende sanitarie per lo sviluppo degli interventi di protezione di bambini e ragazzi. A fianco di esperienze e situazioni nelle quali la valutazione dei processi integrativi tra sociale e sanitario è positiva (soprattutto nelle situazioni di lavoro con i Servizi di neuropsichiatria infantile), si collocano altre esperienze in cui l'integrazione è difficile o carente. In particolare sono stati segnalati:

- la difficoltà di dialogo tra i servizi che si occupano dei minori in difficoltà e delle loro famiglie laddove i genitori sono in trattamento terapeutico presso servizi per tossicodipendenti o servizi per la salute mentale;
- la mancata partecipazione degli operatori sanitari ai corsi di formazione su affido e adozione in quanto non autorizzati dagli enti di appartenenza;
- le aziende sanitarie non sempre sono informate con precisione delle loro competenze, a volte definite in sede di protocolli regionali non attuati poi coerentemente su scala locale;
- diverse aziende sanitarie nella stessa Regione interpretano in modo diverso quanto contenuto nei protocolli regionali;
- la difficoltà di comprendere i meccanismi di partecipazione economica delle aziende nelle assunzioni o compartecipazione delle spese per interventi a favore di minori in affido, in comunità o sostenuti presso la famiglia di origine.

Ricorre nelle interviste l'opinione secondo cui l'integrazione tra sociale e sanitario non costituisca quasi mai un dato di partenza, quanto piuttosto un punto di arrivo, possibile ma non scontato e, soprattutto, senza garanzie di continuità nel tempo. Alcuni referenti hanno descritto questo processo come un percorso in cui il risultato può essere raggiunto solo a condizione che si utilizzino strategie basate su accordi “sostanziali” tra operatori dei servizi, non necessariamente suffragati da accordi istituzionali definiti a più elevati livelli decisionali e di governo.

### *Il rapporto con le autorità giudiziarie*

Già nei precedenti paragrafi il tema del rapporto tra i servizi sociali e l'Autorità giudiziaria, rapporto essenziale e centrale nello sviluppo di quanto oggetto della legge 149, è stato preso in esame sottolineando elementi di criticità. Come emerso in diverse interviste, occorre distinguere tra i rapporti quotidiani che si stabiliscono tra singoli magistrati e singoli operatori, con riferimento alla gestione di situazioni specifiche (rispetto ai quali sono state raccolte molte valutazioni positive), e i rapporti istituzionali tra enti e organizzazioni. Mentre il primo livello di rapporti è sempre presente, e la sua qualità è legata alle capacità dei professionisti implicati di lavorare e comunicare in modo adeguato, per il secondo livello si segnala la necessità di maggiore strutturazione e di regolamentazione: gli operatori colgono differenze a volte rilevanti negli orientamenti espressi dai giudici nei provvedimenti e segnalano la difficoltà di predisporre le relazioni richieste senza che siano concordate preventivamente la struttura e la forma che devono avere.

Sotto il profilo gestionale l'elemento di maggior criticità che viene segnalato è la sfasatura dei tempi: a fronte di richieste di relazioni che spesso hanno carattere di urgenza, l'emanazione dei provvedimenti del tribunale segue tempi che non si accordano con la gravità delle situazioni e con la necessità di intervenire rilevata dai servizi.

Nella prospettiva di costruire le condizioni per una buona collaborazione tra sistemi che differiscono su molti aspetti, viene rilevata la necessità di condividere una seria e approfondita riflessione sul significato di abbandono di minore, in quanto emergono divergenze su come le situazioni sono interpretate e ipotizzate dai servizi e dai magistrati.

Un ultimo punto emerso nelle interviste riguarda la questione del tutore, rispetto al quale si rileva la criticità di far coincidere tale ruolo – nelle nomine che opera il giudice tutelare – con quello del sindaco o degli operatori pubblici. Diversi intervistati individuano come preferibile la strada, percorsa in Veneto, della costruzione di un albo di persone disponibili ad assumere volontariamente la tutela di un minore per evitare il conflitto tra dimensione di controllo e la dimensione operativa quando esse sono attribuite alla stessa persona.

### *La dimensione di sistema e il lavoro di rete con il terzo settore*

Nella trattazione dei vari temi considerati più volte si è fatto riferimento alla necessità di affrontare le problematiche familiari e minorili con processi di coinvolgimento dei vari attori, istituzionali e non, e strategie di rete. Dell'integrazione con le istituzioni, in particolare delle aziende sanitarie e dell'Autorità giudiziaria, si è già detto. L'oggetto di riflessione in questo paragrafo è il coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore, tra le quali rientrano le organizzazioni di volontariato e quelle di promozione sociale, le cooperative sociali e le associazioni, in particolar modo quelle familiari.

Nel corso delle interviste realizzate con i referenti degli enti pubblici emergono valutazioni differenziate circa la qualità del rapporto con il terzo settore: a fronte di chi ritiene vi sia poco lavoro di rete e una presenza del terzo settore di scarso rilievo, vi è chi reputa impossibile operare senza l'apporto del terzo settore e giudica la sua presenza essenziale per lo sviluppo delle politiche e degli interventi. In particolare, si mette l'accento sulla capacità del terzo settore di innovare e sperimentare, di assumere parti significative in progetti costruiti insieme agli enti pubblici.

Per qualificare di più le esperienze di coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore, si segnala la necessità di lavorare sulla comunicazione tra operatori dei servizi, degli enti autorizzati e delle associazioni di genitori; di salvaguardare maggiormente la "regia" pubblica degli interventi, in caso di delega alla gestione di taluni servizi; di ridurre la delega senza controllo.

## 2.3 PUNTI DI FORZA E CRITICITÀ DELLE ESPERIENZE LOCALI

### *L'affidamento familiare*

L'insieme di informazioni relative all'affidamento familiare che emerge dalle interviste denota una crescita di attenzione e una progettualità diffusa in tutti i territori del Paese a seguito dell'azione promozionale svolta dalle Regioni.

In primo luogo si rileva la positività degli investimenti delle Regioni sulla formazione, che non solo ha permesso la crescita di competenze professionali dei singoli operatori o delle singole équipe territoriali di lavoro, ma ha anche garantito la messa in rete, a livello regionale, di esperienze, saperi e competenze, creando l'opportunità dello scambio, del confronto e della crescita su scala regionale.

In secondo luogo, si valuta molto positivamente il fatto di aver costruito le linee-guida regionali sull'affidamento familiare con l'apporto delle esperienze realizzate nei servizi, con un modello partecipato e di riconoscimento e valorizzazione delle sperimentazioni e dello sforzo compiuto a livello locale.

Un altro aspetto valutato positivamente pressoché ovunque, è l'ingente lavoro di promozione dell'affido scaturito dall'attuazione della legge 149, con l'utilizzo di strategie differenti, che vanno dalla grande campagna mediatica al passaparola tra famiglie, dalle iniziative realizzate nelle scuole a quelle condotte nelle parrocchie o nelle associazioni di volontariato. Occasioni giudicate importanti non solo perché hanno permesso di fare conoscere l'affidamento familiare, ma anche, e soprattutto, per diffondere il messaggio contenuto nella legge: il diritto dei bambini a crescere nella propria famiglia e a essere temporaneamente aiutati, in caso di necessità, da un'altra famiglia.

L'auspicio espresso è quello che tale lavoro di promozione e sensibilizzazione possa proseguire in tre direzioni particolari: la prima, rispetto agli amministratori locali, nel trovare nuove risorse economiche e nel garantire maggiore omogeneità di intervento nei contesti locali; la seconda, rispetto all'universo scuola, per garantire maggiori competenze nel personale nell'accoglienza dei bambini in affidamento familiare; la terza, rispetto alle famiglie, per incoraggiare la disponibilità verso questa pratica solidaristica. Quest'ultima esigenza nasce dalla difficoltà riscontrata, in molte aree territoriali, del Nord come del Centro o del Sud e delle Isole, nel reperire nuove famiglie disponibili per l'affido. Secondo quanto emerso in alcune realtà, non sembra inoltre modificarsi nel tempo la tipologia delle coppie disponibili all'affidamento. Ciò deve spingere, nella progettazione di campagne di sensibilizzazione sul tema dell'affidamento, a trovare forme più efficaci di comunicazione.

Il tema dell'eccessiva lunghezza del collocamento in affidamento familiare è emerso in diverse interviste. Di fatto, pur esprimendo apprezzamenti unanimi rispetto alle potenzialità di questo istituto, si segnala che, sovente, il tempo effettivo di affidamento dei bambini supera abbondantemente quello massimo indicato dalla legge. La legge 149 porrebbe – secondo molti intervistati – criteri rigidi e giusti, ma inattuabili se messi in relazione con la complessità delle situazioni che i servizi sociali devono affrontare e alla mancanza di risorse, elementi che finiscono per rendere molto incerto il tempo indicato all'inizio del percorso di affidamento.

Il nodo correlato è, ovviamente, quello del progetto quadro e del progetto educativo relativi al bambino e alla sua famiglia che devono essere sempre più mirati alle specifiche esigenze dei soggetti coinvolti in modo da evitare l'aumento dei casi di affidamenti non conclusi (che si trasformano, in seguito, in collocamenti in comunità). La complessità delle situazioni da affrontare è un aspetto che chiede alle famiglie affidatarie la capacità di svolgere funzioni sempre più complesse: non solo accoglienza e cura educativa di tipo familiare, ma anche un'azione di tipo riparativo e di ricostruzione rispetto a danni psicologici di notevole entità. A ciò si collega, secondo alcuni intervistati, l'esigenza di operare per individuare standard minimi di competenza delle famiglie affidatarie, o comunque il dovere di chiedersi se l'affidamento familiare si debba basare solo sulle famiglie così come sono o se, in casi particolari, debbano essere individuate delle "famiglie professionali" come sta accadendo in alcune realtà locali e accade da tempo in altri paesi europei.

Rispetto alle problematiche organizzativo-gestionali, sono emersi alcuni elementi comuni che si configurano come necessari per assicurare uno sviluppo qualitativo delle pratiche di affidamento familiare:

- a) la necessità di risorse professionali per fare un buon lavoro sulle famiglie d'origine insieme a quello da fare con le famiglie affidatarie;
- b) la necessità di risorse economiche, soprattutto per i Comuni di dimensioni ridotte, per superare la difficoltà nell'erogazione di contributi alle famiglie affidatarie;
- c) la necessità di un'unica anagrafe delle famiglie disponibili (o banca dati) all'affidamento su scala interambito, o quanto meno provinciale, per ottimizzare i tempi di lavoro dei servizi;
- d) la necessità di investire su una maggiore omogeneità di azione nel territorio regionale e su un maggiore coordinamento regionale delle pratiche di affidamento.

Tra le tematiche di maggiore vi è quella concernente il periodo immediatamente successivo al compimento dei 18 anni, che rappresenta un momento particolarmente delicato, soprattutto quando non vi sono le condizioni per il rientro in famiglia.

Una seconda area d'investimento è quella riguardante la costituzione e l'avvio di gruppi di famiglie affidatarie di mutuo-aiuto, con funzioni di supporto reciproco e di autoformazione.

Una terza area, indicata in diversi contesti regionali, è quella del riconoscimento e potenziamento delle diverse forme di affidamento. Tra le esperienze segnalate vi sono quella dell'affidamento diurno, che per alcune famiglie risulta una modalità più facilmente praticabile o un banco di prova prima di coinvolgersi nell'affidamento residenziale tradizionale, e quella dell'affidamento residenziale che coinvolge contemporaneamente più famiglie riguardo allo stesso minore, in modo da garantire un maggior supporto e la possibilità di affrontare situazioni più complesse e difficili.

Un altro aspetto ampiamente considerato nelle interviste è il rapporto tra affidamento familiare e collocamento in comunità. Da alcuni intervistati le due forme di supporto ai bambini sono viste in contrapposizione, considerando l'affidamento familiare come la forma da privilegiare. Altri invece sostengono che questa contrapposizione non ha motivo di esistere: nella realtà si presentano ai servizi situazioni di minori in cui non è possibile operare l'affidamento familiare, per le problematiche del minore e della famiglia, per la mancanza di famiglie disponibili ad impegnarsi rispetto a situazioni molto critiche, ecc., situazioni che appaiono gestibili meglio con un intervento di tipo comunitario piuttosto che familiare (e viceversa, ovviamente). Infine, è possibile immaginare la costruzione di relazioni positive di collaborazione tra famiglie affidatarie e comunità, nella prospettiva del *continuum* d'interventi con lo stesso bambino, come sperimentato in alcune realtà locali.

Un'area problematica emergente è quella che riguarda il rapporto tra gli enti locali e le imprese sociali: infatti, se gli enti locali scelgono di investire maggiormente sull'affidamento familiare a scapito del collocamento in comunità è possibile che si apra un conflitto con le imprese sociali perché questa scelta determina un minore ricorso alle comunità e, quindi, la necessità di ridefinire convenzioni e accordi esistenti.

Un ultimo aspetto da prendere in esame riguarda sperimentazioni avviate in alcune Regioni, che pongono l'accento su specifici aspetti dell'affidamento familiare. Tra queste si segnalano le idee/ipotesi di:

- coinvolgere famiglie con specifiche competenze professionali (Piemonte, Friuli Venezia Giulia) e/o con il supporto professionale di associazioni o organizzazioni del terzo settore (Campania);
- coinvolgere famiglie straniere per affidamenti di minori stranieri all'interno della stessa cultura (Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Toscana, Puglia);
- finalizzare il coinvolgimento delle famiglie in progetti specifici, come nel caso della Rete di famiglie per le emergenze (Reggio Emilia) o del Progetto neonati (Torino), o del progetto Near (Genova), o del progetto Mamma segreta (Toscana), o della Rete accoglienza madri in difficoltà (Liguria);
- costruire esperienze di affidamento consensuale temporaneo (Campania);
- attivare risorse di appoggio informali in progetti di solidarietà (Vieni a mangiare con me) tra famiglie e associazioni di volontariato (Trieste) o con famiglie di appoggio e vicinato senza segnalazioni (Marche);
- coinvolgere le associazioni di famiglie nella ricerca di altre famiglie e nella loro formazione (Roma);
- individuare meccanismi e procedure per ridurre i tempi dei passaggi fra tribunale per i minorenni e servizi (Roma);
- promuovere forme di affidamento che coinvolgono l'intero nucleo familiare, affidato a un'altra famiglia senza l'allontanamento del bambino (Dare una famiglia a una famiglia, di Torino e Ferrara).

### *L'accoglienza in strutture residenziali*

Il tema dell'accoglienza di bambini presso strutture residenziali – come emerge dalle interviste – contiene diversi elementi di problematicità, che riguardano sia il ruolo assegnato a queste strutture sia la visione che si ha di esse.

È doveroso ricordare che le comunità sono nate, dagli anni '60, come una risposta concreta alternativa all'istituzionalizzazione e che nel solo volgere di cinquanta anni la loro storia ha messo in evidenza molteplici elementi di positività, ma anche di criticità, al punto che, secondo una possibile visione, esse rappresenterebbero oggi il nuovo volto dell'istituzionalizzazione.

Nelle interviste è emerso come, in alcuni casi, le comunità siano viste come una risorsa solo in caso di emergenza, o come l'ultima sponda cui si accede una volta falliti tutti gli altri tentativi. È evidente che, concepita così, la comunità assume una funzione residuale e sempre meno significativa. Peraltro, come già segnalato nel paragrafo dedicato all'affidamento familiare, vi sono esperienze territoriali che esprimono un'idea delle comunità come risorsa sociale competente, valutata in funzione della capacità di rispondere adeguatamente a problematiche specifiche.

Al fondo, quindi, emerge un nodo squisitamente qualitativo: a quali bisogni può rispondere in modo adeguato una comunità residenziale? In quali casi può farlo in modo esclusivo e in quali possono essere individuate delle risorse alternative alla comunità? Tra i fattori strettamente collegati a questo tipo di interrogativi è la questione economica, stante la considerazione, rilevata in più interviste, dell'aumento dei costi dei collocamenti in comunità, che li rende sempre meno sostenibili dagli enti locali (e questo fattore può portare al rischio di cercare la comunità che costa meno e non quella più adeguata).

In tema dell'accoglienza presso strutture residenziali l'accento cade in particolare su quattro questioni.

La prima riguarda la *congruenza tra politiche sociali e politiche giudiziarie*: i servizi sociali territoriali percepiscono un aumento dei provvedimenti dei tribunali per i minorenni che sanciscono la necessità del collocamento in comunità soprattutto per adolescenti e bambini piccoli in attesa dell'adozione, mentre vi è il tentativo di promuovere maggiormente l'affidamento familiare come principale risposta alle situazioni di pregiudizio dei minori.

La seconda è relativa alla *congruenza con le indicazioni normative circa la durata del collocamento fuori dalla famiglia*: la percezione dei servizi è che i periodi d'inserimento in struttura residenziale tendano ad aumentare piuttosto che a diminuire in ragione della criticità delle situazioni familiari sui cui si interviene e della difficoltà dei servizi a intervenire con le famiglie d'origine dei minori per favorirne il rientro.

La terza questione riguarda *le regole di funzionamento nel rapporto tra servizi sociali e comunità*: a titolo di esempio si può proporre il tema della valutazione sull'inserimento dei minori nelle comunità, rispetto al quale si rileva tra gli operatori intervistati la percezione che negli anni sia cresciuta, forse eccessivamente, l'autonomia delle comunità nel decidere se accogliere un minore o meno.

Altro tema che emerge dalle interviste è il quello della *competenza professionale degli operatori*, considerati in molti casi giovani, inesperti, poco formati o non del tutto adeguati a operare con adolescenti difficili.

Da parte di molti degli intervistati è segnalata una seria esigenza di valutare l'adeguatezza delle comunità residenziali a proposito degli aspetti qualitativi su cui è possibile agire: il progetto di comunità, i progetti individualizzati, il rapporto con i servizi di base e la formazione degli operatori. In questa direzione si sta muovendo il Comune di Torino con un lavoro finalizzato a ridefinire globalmente il senso dell'apporto di questo tipo di strutture nel quadro delle politiche di protezione, con riferimento agli aspetti qualitativi sopra proposti. Peraltro le comunità stesse stanno partecipando, in alcune Regioni, a un processo di ridefinizione dei criteri per il funzionamento e l'accreditamento e per rimodulare gli oneri finanziari in modi differenti corrispondenti alla definizione di finalizzazioni e caratterizzazioni diverse delle strutture.

All'interno dell'esigenza di ridefinizione complessiva sta anche il tema della differenziazione e specializzazione delle strutture comunitarie, oggi sempre più rilevante. Il panorama delle strutture ricostruito alla luce di quanto emerso nelle interviste è ampio ed eterogeneo e richiede un investimento sia nella direzione del riconoscimento e della valorizzazione delle specificità di ciascuno (nella prospettiva della crescita di competenze del settore), sia in una prospettiva di sistema di rete territoriale (con possibilità d'interazioni e cooperazione tra strutture diverse).

In questa direzione, infine, si può collocare la richiesta avanzata in diverse interviste di attivare coordinamenti regionali delle strutture comunitarie come luogo di confronto e scambio sugli aspetti qualitativi sin qui proposti.

### *L'adozione*

Le considerazioni riguardanti le pratiche connesse all'adozione nazionale e internazionale sono complementari a quanto già esposto a proposito delle pratiche per l'affidamento familiare.

Una valutazione assolutamente positiva è espressa rispetto ai programmi formativi proposti dalle Regioni e dalla Commissione per le adozioni internazionali, che hanno permesso di accrescere conoscenze e competenze negli operatori; hanno dato l'opportunità di scambi professionali tra operatori ed esperienze di aree territoriali diverse, in Italia o nella Regione; hanno creato le condizioni per costruire saperi condivisi ed orientamenti tecnico-metodologici, inseriti poi in linee-guida regionali o provinciali.

Tra gli elementi positivi si segnalano anche la stesura di protocolli con gli enti autorizzati, lo sviluppo condiviso di progetti di promozione dell'adozione e di programmi di formazione per le coppie interessate all'adozione o in attesa di adottare.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 149, è aumentata ovunque l'attività di tipo istituzionale (ad esempio, la conoscenza/valutazione delle coppie), anche se, in qualche Regione, con fatica e non sempre con continuità, per mancanza di fondi.

Tra i temi più ricorrenti vi è il lavoro sul tempo dell'attesa e sul postadozione. Per entrambi sono state raccolte notazioni positive laddove, grazie alla legge, sono state attivate azioni specifiche per rispondere ai bisogni delle coppie adottive, annotazioni critiche dove il lavoro è ancora da avviare.

Un altro aspetto rispetto al quale sono state raccolte osservazioni sia positive sia critiche è il rapporto con gli enti autorizzati. Da un lato, infatti, vi è chi rileva la buona collaborazione a proposito di programmi di formazione per le coppie in attesa e per il postadozione, dall'altro chi auspica si possa sviluppare una verifica regionale sul funzionamento degli enti autorizzati.

Il tema della valutazione, altresì, ricorre a volte come auspicio a volte come esperienza in corso dove sono state avviate ricerche sulle adozioni.

### *Il sostegno alle famiglie in difficoltà*

Presupposto delle pratiche di protezione, prima ancora dell'esistenza di famiglie disponibili e di operatori con professionalità, è l'esistenza di famiglie che, per i motivi più diversi, presentano situazioni di difficoltà e di pregiudizio rispetto alla salute psicofisica e psicologica dei loro figli. È essenziale mettere questo elemento al centro delle politiche per la protezione dei minori perché c'è il rischio che l'attenzione sia tutta concentrata solo sul sistema di offerta (in altri termini sul "che fare" quando occorre intervenire) e sulle pratiche per il rientro in famiglia dei minori, anziché, primariamente, sul "cosa fare/come fare" per evitare che, in alcune famiglie, si giunga a una situazione di pregiudizio tale da rendere necessario l'allontanamento del minore. Alla base di una buona politica di protezione dei minori dovrebbero, in altri termini, esserci azioni e interventi preventivi. Ci si riferisce alla prevenzione primaria, laddove è possibile agire per evitare che nelle famiglie insorgano problemi tali da creare le condizioni per un possibile pregiudizio per i figli, e alla prevenzione secondaria, laddove queste condizioni si sono già determinate e occorre intervenire per ridurne l'impatto ed evitare che la situazione si cronicizzi o si problematizzi ulteriormente.

Le interviste svolte con i referenti degli enti locali hanno evidenziato – ancora una volta – elementi di problematicità e di positività. Di fondo vi è la constatazione che, mediamente, vi sia poco lavoro sulla genitorialità sociale (intesa come espressione e processo di responsabilizzazione degli adulti e delle famiglie in una logica comunitaria), e siano scarsi gli interventi di prevenzione, con una concentrazione sul lavoro riparatorio.

Un primo aspetto, sottolineato in più casi, è legato alla *percezione della crescente problematicità delle situazioni familiari che accedono ai servizi sociali*. Da un lato si evidenzia la questione delle appartenenze sociali sempre più fragili (per solitudine, per distanza dalle reti familiari, per difficoltà di costruire nuovi legami in contesti abitativi non conosciuti, ecc.), dall'altro si mette l'accento sulle fragilità psicosociali e educative interne alla famiglia, sempre più diffuse e rilevanti (per conflitti interni alla coppia, per mancanza di supporti sociali e educativi, per difficoltà sociali ed economiche, per problematiche di salute e/o dipendenza nei componenti della coppia genitoriale, ecc.).

Ciò evidenzia la necessità di servizi capaci di affrontare in modo adeguato situazioni sempre più differenti e intrecciate. Un primo livello di adeguatezza è individuabile nella qualità delle strategie e

degli strumenti utilizzati, che dovrebbero essere diversificati e complessi quanto le situazioni familiari su cui si interviene. Un secondo livello di adeguatezza degli interventi può essere individuato nella capacità di essere tempestivi (cioè, di essere messi in atto al momento giusto), intensi (cioè, con le risorse professionali nella quantità necessaria), mirati (cioè, con capacità di individuare il fattore problematico sui cui intervenire, specifici e circoscritti (cioè, non generici o generali) e integrati (cioè, che prevedono l'apporto di più competenze e discipline). A queste condizioni sembra possibile immaginare interventi capaci di ridurre le situazioni acute per rendere possibile l'apporto di altri servizi e interventi meno specialistici.

Un secondo aspetto emerso nelle interviste è legato al fatto che, sempre più, *il lavoro con le famiglie in difficoltà richiede l'attivazione di strategie diversificate* con l'utilizzo di strumenti consolidati (l'erogazione di contributi economici, l'assistenza domiciliare educativa, la mediazione familiare, la pronta accoglienza) e/o innovativi (p.e. le strategie centrate sul sostegno tra famiglie, come avviene in alcuni progetti di promozione della prossimità e della solidarietà di vicinato attivati in Basilicata, Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto).

Laddove anche l'apporto di questo tipo di interventi e supporti non conduca a risultati positivi, cioè al recupero delle competenze genitoriali o al riorganizzarsi della coppia genitoriale o allo sviluppo di reti sociali durature, e laddove i comportamenti interni alla famiglia, pregiudizievoli per la salute psicofisica del bambino, proseguano o accrescano la loro rilevanza, si può arrivare alla necessità di allontanamento del minore dal proprio nucleo familiare d'origine. In tal caso si apre uno scenario caratterizzato da due dimensioni di intervento: una attinente all'ambiente di accoglienza del minore, che deve garantire la possibilità di dare al bambino occasioni per riprendere il proprio percorso di crescita riducendo i traumi subiti, e un'altra, che attiene alla famiglia d'origine, per costruire e favorire, come previsto dalla legge, il rientro in famiglia nei tempi indicati.

Il lavoro di supporto alle famiglie d'origine è stato evidenziato come un problema in quasi tutte le interviste. Da un lato vi sono, probabilmente, ancora atteggiamenti professionali e culturali da superare (che per lungo periodo hanno avuto come effetto quello di pensare che fosse sufficiente collocare il bambino fuori della famiglia), dall'altro vi è il problema delle risorse (in questo caso il tempo-lavoro degli operatori sociali, inferiore al necessario). Di fatto, si raccoglie nelle interviste, la carenza di risorse nei servizi rende impossibile o quanto meno assai difficile lavorare con le famiglie d'origine.

## 2.4 VALUTAZIONE, RICERCHE E STUDI

Il tema della valutazione, nello specifico degli interventi di protezione e cura dei bambini, appare ancora un auspicio più che una realtà. La mancanza di valutazione è stata indicata come un segnale di criticità in molte realtà e parimenti è stata espressa la speranza che in futuro su questo punto possano essere svolti più percorsi formativi (per comprendere e identificare criteri valutativi condivisi) e vi siano destinate più risorse. In questo quadro si coglie la possibilità di una sinergia con le università, ora per lo più limitato ai progetti di tirocinio o di ricerca funzionali alle tesi degli studenti. I servizi avrebbero, invece, bisogno di vedere l'università come soggetto competente in grado di sostenere scientificamente processi di miglioramento e innovazione metodologica e professionale. Alcune esperienze in questa direzione sono in corso: per esempio il Progetto regionale di formazione per valutatori (Toscana), la ricerca sui fattori di rischio nel postadozione (Emilia-Romagna), lo studio sugli standard minimi di competenza per famiglie affidatarie (Lazio), la ricerca sulle tipologie di famiglie disponibili per l'affido (Sardegna).

## 3. Le esperienze e le considerazioni dei referenti del terzo settore

Oltre ai referenti regionali e di enti locali, le interviste condotte in ciascuna Regione hanno coinvolto anche rappresentanti del variegato mondo denominato come "terzo settore", che comprende organizzazioni di volontariato e di promozione sociale, cooperative sociali, associazioni familiari. Complessivamente sono state realizzate 72 interviste in tutte le Regioni, ad eccezione dell'Abruzzo e della Sicilia poiché da queste non è pervenuta la segnalazione dei referenti con cui prendere contatto.

Alle persone intervistate è stato chiesto di esprimere il punto di vista della propria organizzazione su com'è stata applicata la legge 149 nella propria Regione, sugli elementi di forza e di criticità e sulle esperienze ritenute significative. La traccia d'intervista, sostanzialmente la stessa utilizzata per le altre interviste, è basata sulla raccolta di informazioni e opinioni a proposito di quanto realizzato, dal 2001 in poi, in attuazione della legge, sugli orientamenti regionali, le strategie adottate a livello regionale e locale per costruire sistemi d'interventi sociali a favore dei minori e delle famiglie, le strategie di attivazione di reti di servizi e opportunità sul territorio, il ruolo dei soggetti del terzo settore, i rapporti con l'Autorità giudiziaria e con università e centri di ricerca, le esigenze più rilevanti da considerare per il futuro.

Il paragrafo è suddiviso in due parti: nella prima è proposto quanto emerso a proposito dell'attuazione della legge, ai punti di forza e alle esperienze significative; nella seconda sono presentate le criticità e le aree su cui concentrare lo sviluppo nell'immediato futuro. Anche in questo caso, le esperienze e le opinioni raccolte non rappresentano la totalità delle esperienze e delle opinioni del terzo settore. In considerazione dell'eterogeneità delle organizzazioni e delle realtà partecipanti alle interviste e della loro distribuzione territoriale, però, quanto presentato costituisce un insieme interessante e ricco di spunti da utilizzare nell'analisi dell'attuazione della legge 149 e nelle proiezioni nel futuro.

#### *Gli aspetti da evidenziare e sostenere*

Nell'insieme, gli elementi di maggiore positività riconosciuti dagli intervistati ruotano intorno a tre temi: la possibilità – data dalla legge 149 – di favorire di una crescita culturale della società intorno alle problematiche dell'infanzia e della famiglia, che condiziona sia la possibilità di avere un maggior numero di persone e famiglie disponibili verso l'affidamento e l'adozione sia quella di maggiori investimenti da parte dei decisori politici a livello locale; la possibilità – ancora grazie alla legge – di un maggior riconoscimento delle realtà del terzo settore, che favorisce lo sviluppo di esperienze di collaborazione; la possibilità – in attuazione di quanto la legge indica – di innalzamento della qualità degli interventi e dei servizi grazie alla formazione, alle sperimentazioni, alla valutazione.

È parere condiviso da molti intervistati che la legge 149 abbia avuto una funzione di stimolo al cambiamento di cultura e di prassi operative. Vi è anche chi pone l'accento sulla continuità tra le azioni avviate grazie alla legge 285/1997 e quelle messe in campo con la legge 149. Una considerazione positiva riguarda l'accresciuta diversificazione delle opportunità a disposizione per tutelare i bambini, con interventi prima non esistenti, grazie anche al ruolo di promozione e stimolo svolto dalle Regioni.

Nell'insieme delle osservazioni raccolte, sembra crescere il riconoscimento delle istituzioni pubbliche locali nei confronti delle organizzazioni di terzo settore, e in particolare nei confronti degli enti autorizzati e delle associazioni di famiglie affidatarie. Associazioni, cooperative, enti autorizzati sono coinvolti, in modo diverso, nei processi di costruzione delle linee-guida regionali o locali sull'affidamento e l'adozione, in quelli di attivazione di strutture organizzative come i centri per l'affido in Area vasta, nei tavoli di lavoro per studiare i problemi dei minori, nei tavoli di riflessione sul senso delle comunità di accoglienza, nei tavoli per la revisione delle norme per le autorizzazioni e l'accreditamento delle strutture residenziali.

Inoltre, diverse realtà hanno posto l'accento sull'utilità di luoghi permanenti di confronto e coordinamento: il Centro regionale per l'adozione - CRAD (Emilia-Romagna), che sarà sostituito, in attuazione della recente LR14/2008, dal coordinamento regionale per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con competenze più ampie, il coordinamento regionale delle realtà che si occupano di protezione (Friuli Venezia Giulia), il coordinamento delle strutture per l'accoglienza di mamme-bambini in difficoltà per riflettere e confrontarsi sui casi e sulle esperienze (Piemonte).

Tra gli aspetti positivi più frequentemente proposti dalle organizzazioni intervistate vi è il tema della collaborazione tra i diversi soggetti che operano nel territorio, per lo sviluppo di azioni di promozione dei diritti dell'infanzia e di azioni di protezione e di prevenzione. In modo particolare vi è chi pone l'accento sulla positiva collaborazione tra le realtà del terzo settore e i servizi sociali territoriali che si occupano di adozioni, sulla collaborazione tra comunità residenziali e famiglie affidatarie, sulla collaborazione per l'organizzazione e realizzazione di azioni per la promozione

dell'adozione e la formazione delle coppie aspiranti per l'adozione, sulla collaborazione tra associazioni per creare i centri affidi o, più in generale, sulla collaborazione con gli enti o servizi pubblici o con il tribunale per i minorenni.

Un argomento sollevato da diversi interlocutori è quello della formazione, ritenuto uno dei campi di attuazione di maggior rilievo, giacché ha accresciuto la competenza del sistema e ha favorito l'incontro, la conoscenza e il confronto tra i diversi soggetti implicati nelle azioni di protezione. In quest'ambito si registrano valutazioni positive verso le iniziative formative già realizzate per le famiglie affidatarie e adottive anche con il coinvolgimento fattivo delle associazioni di famiglie, ma anche verso quelle rivolte a tutti gli operatori impegnati nei servizi per i minori o verso altre in corso di predisposizione, come il piano di formazione per tutti i distretti sociali per sviluppare buone prassi nel campo della protezione dei minori tra Comuni, ASL, scuole, tribunali, terzo settore e forze dell'ordine o il progetto di formazione per tutori volontari.

Un altro aspetto, proposto in alcune realtà regionali, è quello connesso alla necessità di promuovere e sostenere la crescita qualitativa del sistema delle strutture di accoglienza residenziali. In questo quadro si collocano le valutazioni positive espresse sui lavori in corso in alcune Regioni di riflessione organica sulle strutture comunitarie, sulla loro identità e il loro ruolo, sulla necessità di aumentare la diversificazione delle stesse; sul cambiamento dei requisiti per il funzionamento delle comunità svolto in alcune Regioni; sulla collaborazione tra comunità e università per la supervisione scientifica agli operatori (come nell'ambito di un progetto nelle Marche).

In riferimento alle azioni concrete nel campo dell'affidamento, dell'adozione e del sostegno alle famiglie in difficoltà, nelle interviste sono state raccolte diverse considerazioni positive in riferimento ad alcune esperienze, tra cui:

- la diversificazione delle forme e modalità dell'affidamento familiare;
- il sostegno alle famiglie affidatarie anche attraverso le reti di famiglie;
- il lavoro con le famiglie straniere per promuovere l'affidamento omoculturale;
- il coinvolgimento delle scuole sul tema dell'accoglienza e ospitalità in famiglia o sul tema dell'adozioni e del postadozione;
- il tentativo di assicurare maggiore omogeneità nel territorio al lavoro sull'adozione;
- la maggiore spinta verso l'accoglienza di tipo familiare;
- la maggiore considerazione e il coinvolgimento dei genitori d'origine nelle comunità residenziali;
- l'attività svolta da operatori delle comunità a supporto di famiglie affidatarie per minori passati da comunità a famiglie;
- il maggiore investimento in politiche rivolte al sostegno delle famiglie attraverso nidi, abitazione, occupazione, *housing* sociale, centri famiglia, con il rafforzamento delle azioni preventive per evitare l'allontanamento;
- le nomine di tutori volontari dei minori esterni alla pubblica amministrazione.

### *Le difficoltà da affrontare e superare*

Insieme agli aspetti positivi, le interviste hanno offerto ai referenti delle organizzazioni del terzo settore l'opportunità di esprimere considerazioni sugli aspetti ritenuti critici o poco positivi nell'attuazione della legge 149, che a volte riguardano aspetti già proposti come punti di forza.

Rispetto all'*adozione*, le criticità segnalate riguardano aspetti diversi.

Emerge in più interviste la questione della mancanza d'iniziative di sostegno alle famiglie adottive nel postadozione, come se, esaurita la procedura per l'adozione, i problemi e le difficoltà siano esclusivamente della famiglia adottiva. Altre criticità segnalate riguardano:

- la percezione delle associazioni di essere vissute come intrusive nel rapporto tra famiglie adottive e servizi;
- il fatto che le banche dati dei bambini adottabili non esistano o non siano aggiornate;
- i costi elevati delle adozioni internazionali;
- la criticità del postadozione e dell'inserimento scolastico rispetto al quale mancano supporti alle famiglie adottive;
- l'elevata differenziazione nelle pratiche a sostegno dell'adozione nella stessa Regione;
- la mancanza di sedi e opportunità di riflessione e confronto sul tema della genitorialità paterna e

materna nell'adozione;

- la mancanza di confronto sull'adozione tra le realtà del terzo settore;
- la mancanza di cultura sociale sull'adozione.

A proposito delle *strutture di accoglienza residenziale*, due temi appaiono prevalenti nelle interviste: la questione della qualità delle strutture e quella della transizione per chi esce dalle comunità in prossimità dei 18 anni.

Rispetto alla prima questione, in particolare, vi è chi segnala come la legge non abbia favorito chiarezza sulla differenza tra tipologie di strutture di accoglienza residenziale, generando più confusione di quella esistente in precedenza. In particolare, vi è chi ritiene essenziale chiarire meglio la distinzione tra comunità familiari e comunità educativo-professionali. Ancora, nelle interviste è stato espresso l'auspicio di un maggiore lavoro sulla valutazione qualitativa delle strutture: ciò implica sviluppare le competenze per ragionare approfonditamente sulla progettualità e sull'adeguatezza delle comunità in riferimento ai bisogni su cui sono chiamate ad agire.

Altre criticità segnalate riguardano:

- la mancanza di risorse integrative rivolte alla fase di uscita dalle comunità;
- il precariato tra gli operatori e una competenza tecnico-professionale non elevata nei laureati, aspetti che riducono necessariamente la qualità delle strutture;
- la difficoltà nei rapporti con le scuole superiori (ad esempio si segnala il conflitto con scuole che tendono a espellere i casi difficili mentre le comunità lavorano per fare recuperare ai loro ragazzi e ragazze la motivazione allo studio);
- le lunghe permanenze in comunità correlate alla non recuperabilità delle famiglie e alla difficoltà nel reperire famiglie affidatarie;
- la mancanza di strutture specializzate per problemi psichiatrici in adolescenza e per problemi di tossicodipendenza;
- la mancanza di norme relative agli inserimenti, che differiscono notevolmente da zona a zona.

Infine, è da segnalare l'osservazione sul venire meno delle risorse concernenti le comunità, che porta ad aumentare il rapporto numerico tra operatori e ospiti incidendo, così, sulla qualità del servizio.

Rispetto all'*affidamento familiare*, alcuni temi ricorrono frequentemente nelle interviste:

- la difficoltà nel recuperare nuove famiglie;
- la difficoltà di realizzare affidamenti davvero temporanei, come previsto dalla legge, sia per la complessità e gravità delle situazioni proposte alle famiglie affidatarie, sia per una formazione iniziale non sempre completa e approfondita, sia per la mancanza di chiarezza e uniformità nei criteri di selezione delle famiglie idonee, sia per lo scarso accompagnamento delle stesse durante l'esperienza dell'affido e lo scarso riconoscimento delle associazioni come possibile supporto, attraverso reti di prossimità verso le famiglie affidatarie;
- la diversa gestione dei bambini piccoli in attesa di adozione, che in alcune Regioni vede coinvolte principalmente le famiglie affidatarie con progetti *ad hoc* mentre in altre le famiglie sono completamente escluse, scegliendo di utilizzare esclusivamente le comunità residenziali.

Tra le altre questioni proposte vi sono anche: il dopo affidamento quando sono superati i 18 anni; lo scarso riconoscimento di cosa le famiglie affidatarie vivono; la confusione che emerge in riferimento al ruolo dei servizi e dei tribunali per i minorenni; la necessità di rivedere l'esperienza degli affidi professionali; la necessità che le linee-guida sino più cogenti sul piano organizzativo.

Altri aspetti molto considerati nelle interviste riguardano l'evoluzione delle problematiche sociali connesse alle famiglie e di quelle collegate al lavoro dei servizi sociali.

Sul primo tema diversi soggetti ascoltati rilevano la sfasatura crescente tra problematiche sociali emergenti (sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo) e risorse effettive dei servizi sociali laddove invece sarebbe necessario un maggior investimento in studi sui problemi dei minori e studi utili a comprendere il perché "locale" dei cambiamenti sociali in atto nel paese, per costruire strategie efficaci localmente.

In riferimento al secondo tema, invece, diversi interlocutori segnalano la percezione di una mancanza progressiva di risorse economiche e professionali e di un elevato *turn-over* degli operatori. Sono ricondotte a questi elementi di debolezza del sistema dei servizi una serie di conseguenze:

- la difficoltà connessa alle significative differenze emergenti nei territori nell'assetto e nelle azioni realizzate dai servizi in questo ambito d'intervento sociale e lo sfasamento temporale tra il momento dell'emergenza dei problemi in una famiglia, il momento della presa in carico socio-assistenziale e il momento dell'attuazione reale degli interventi di sostegno;
- la difficoltà connessa allo spostamento del lavoro dei servizi verso l'ottica riparativa e una diminuzione di risorse e impegno nell'ottica preventiva, soprattutto in relazione alla possibilità di lavorare con le famiglie d'origine di bambini affidati per costruire il loro rientro entro tempi giusti, e in relazione alla possibilità di operare per lo sviluppo delle comunità locali sotto il versante della capacità di rispondere alle problematiche delle famiglie;
- la difficoltà di sostenere adeguatamente il percorso delle famiglie affidatarie;
- la difficoltà di promuovere sperimentazioni e di formare adeguatamente le famiglie affidatarie per renderle più capaci di gestire la maggiore complessità delle problematiche infantili e familiari e affidamenti più difficili in relazione a problematiche di salute dei bambini;
- la difficoltà di gestire e mantenere nel tempo, in modo adeguato, le reti territoriali attivate;
- la difficoltà di dover operare interventi sempre più complessi e articolati in una situazione di crescente peso del lavoro burocratico-amministrativo.

Nelle interviste sono state espresse valutazioni di criticità in ordine, anche, alla crescente difficoltà di comunicazione e integrazione:

- tra servizi sociali e servizi sanitari, ponendo l'accento sullo scarso valore dei protocolli d'intesa, che non sempre riescono a incidere sui processi organizzativi e gestionali nelle aziende sanitarie. In riferimento a questa difficoltà, si considera necessario un chiarimento generale con il Ministero della salute e con le Regioni a proposito dei livelli minimi di prestazioni e di partecipazione che le aziende sanitarie devono comunque garantire nei processi di protezione dei minori con affidamento, adozione e collocamento in strutture residenziali;
- tra servizi sociali e tribunali per i minorenni, segnalando la lentezza dei tempi procedurali tra momento della segnalazione al tribunale e della comunicazione della decisione assunta, ma anche la sfasatura tra analisi e considerazioni dei servizi sulle situazioni poste all'attenzione dell'autorità giudiziaria e interpretazioni operate da quest'ultima. In riferimento a questa difficoltà si sottolinea l'urgenza di un confronto tra autorità giudiziarie e servizi sociali per comprendere meglio i criteri di valutazione di cosa si intende per situazione di abbandono e di pregiudizio, per definire quando è necessario l'allontanamento dei minori piuttosto che l'attivazione di sostegni alle famiglie senza allontanamento dei minori, per approfondire il tema delle responsabilità degli affidatari rispetto a quelle dei genitori. Inoltre si segnala l'importanza di una maggiore definizione di procedure e tempi nella gestione delle situazioni tra tribunali e servizi;
- tra organizzazioni di famiglie affidatarie e adottive e Autorità giudiziaria, la cui integrazione maggiore permetterebbe di ridurre la distanza e la sfiducia che, in alcuni, è percepita e per aumentare le possibilità di confronto sul tema della protezione dei minori;
- tra servizi sociali e realtà del terzo settore, il cui superamento è auspicato per aumentare il confronto non settoriale sui temi della protezione, sviluppare il senso della complementarità dei vari apporti, creare le condizioni di una maggiore partecipazione delle realtà sociali e diminuire la percezione di essere strumenti utilizzati al bisogno, ridurre i conflitti ideologici veri o apparenti tra operatori e realtà sociali, far crescere le professionalità di tutti, diminuire il senso di solitudine che i diversi operatori vivono e la conseguente disillusione sulle potenzialità dell'affidamento.

PAGINA BIANCA