

“La legge 149/2001: riflessioni del Coordinamento nazionale Servizi Affidi”

1. Premessa; 2. Tra il dire e il fare: considerazioni pre e post legge 149/2001; 3. I nodi critici: la durata dell'affido - Affidamento familiare: da strumento di aiuto a strumento giudiziale? - Il ruolo, la responsabilità dei Servizi e le risorse finanziarie - La valorizzazione della famiglia affidataria e la sua effettiva tutela; 4. Conclusioni

1. Premessa

L'invito rivolto dal Centro Nazionale Documentazione al CNSA (Coordinamento Nazionale dei Servizi Affidi) di rappresentare l'opinione dei vari Servizi Pubblici che operano per la realizzazione dell'affido familiare sul territorio nazionale, ci fornisce l'occasione di presentarci e di condividere alcune riflessioni sollecitate dall'approvazione della legge 149/2001. Il nostro punto di vista si avvale dell'esperienza maturata sull'intervento di affido familiare negli Enti pubblici di appartenenza; la ricchezza del contributo del CNSA nasce proprio dalla diversità che caratterizza il contesto territoriale, organizzativo, operativo di ognuno di noi.

I Servizi Affidi aderenti al CNSA provengono da vari contesti (sono rappresentate quasi tutte le regioni): ci pare di per sé significativo che sia stata una iniziativa degli stessi Servizi a rendere possibile la costituzione del CNSA. L'esigenza di superare la condizione di isolamento che frequentemente caratterizza la nostra operatività, di coordinarci per creare una sede permanente di confronto e dibattito sui temi inerenti l'Affido Familiare, è stato il volano che ha messo in moto la costituzione del CNSA. Il primo spunto è stato in occasione di un convegno sull'affidamento familiare organizzato a Vicenza nel 1996 dove si sono conosciuti e confrontati operatori provenienti da diverse zone d'Italia, impegnati in questo settore, psicologi e assistenti sociali, che hanno deciso di coordinarsi per continuare lo scambio e la discussione delle esperienze che vivevano in prima persona. Due anni dopo si è costituito il **Coordinamento Nazionale dei Servizi affidi** a cui, per Statuto, possono aderire gli Enti pubblici che “avendo costituito Servizi che si occupano di affido familiare sono interessati alla realizzazione degli scopi del CNSA”.

Gli scopi che ci siamo attribuiti, e che sono condivisi dalle Pubbliche Amministrazioni che rappresentiamo, non si esauriscono nello scambio e discussione delle esperienze, infatti si prefiggono: di “valorizzare il ruolo primario dell'Ente Locale nella programmazione, gestione e coordinamento di tutte le attività inerenti l'Affido Familiare”, di “elaborare percorsi metodologici-operativi comuni ai diversi Servizi Affidi operanti sul territorio nazionale”, di “offrire consulenza tecnico organizzativa ai Servizi Affidi aderenti al Coordinamento” nonché alle “Amministrazioni locali e centrali nell'ambito della programmazione delle politiche locali inerenti l'affido familiare, i minori, la famiglia”. Gli obiettivi del CNSA però non si esauriscono al coordinamento e potenziamento dei Servizi dell'Ente pubblico: promuovere iniziative di sensibilizzazione, anche in collaborazione con il privato sociale, a livello nazionale, su tematiche minorili e di affido familiare”, “promuovere, d'intesa con gli organismi nazionali di volontariato, la creazione di una commissione paritetica per un proficuo confronto sulle politiche sociali riguardanti, famiglia, minori, affidi” sono ulteriori scopi che rimarcano la sperimentata importanza di creare una sinergia tra pubblico e privato per sviluppare e sostenere la cultura dell'affido.

Per quanto a nostra conoscenza, il CNSA è l'unico organismo che a livello nazionale offre occasioni di confronto agli operatori dei Servizi Sociosanitari in ambito pubblico; un confronto non facile sulle diverse tematiche che è stato impostato in un lavoro a piccoli gruppi all'interno dei tre incontri annuali del Direttivo del CNSA e riportato successivamente alla discussione dei soci aderenti in sede assembleare. In questi anni sono proseguiti con puntuale regolarità gli incontri del Direttivo che hanno consentito sia scambi tra i diversi Servizi riguardanti informazioni tecniche-operative su prassi, organizzazione dei Servizi, rapporti inter-intra istituzionali, rapporti con

l'associazionismo, sperimentazioni locali; sia l'individuazione e l'approfondimento di tematiche affrontate nei gruppi di lavoro e la conseguente elaborazione di documenti.

A fronte dei numerosi argomenti proposti, quali: sensibilizzazione, famiglie professionali, affidamento bambini piccoli, affidamento sine-die, gruppi di sostegno delle famiglie affidatarie, rapporto tra decentramento e accentramento: divisione di compiti, l'affidamento familiare in Europa, affidamento e modifiche legislative, ci si è orientati individuando come prioritari i temi relativi al sine die, sensibilizzazione, affidamento dei bambini piccoli e affidamento e nuovo assetto legislativo. Inoltre nel 2001 il CNSA ha avviato un dialogo di riflessione comune su temi specifici con alcune associazioni maggiormente presenti sul territorio nazionale.

2. Tra il dire e il fare : considerazioni pre e post la L. 149/2001

Le modifiche relative alla legge 184/83 sono state oggetto della riflessione del CNSA sin da quando il competente Comitato Ristretto parlamentare aveva elaborato il "testo unificato in materia di adozioni". Nel Maggio 1999 il CNSA, ha fatto avere alla commissione parlamentare che esaminava le modifiche da apportare alla legge 184/83, alcune riflessioni che rimangono valide tuttora.

In quell'ambito riguardo all'art.1 si apprezzava l'attenzione posta dal legislatore nel ribadire "il diritto del minore ad essere educato nell'ambito della propria famiglia" e nel confermare la necessità di rimuovere le cause che limitavano tale diritto - art.1". Al contempo ci si domandava a cosa si riferisse tale testo quando citava le "condizioni di povertà"¹, così erano state definite, quale ostacolo all'esercizio di tale diritto. Non risultava chiaro infatti se fosse sottintesa una condizione di povertà in senso economico oppure una situazione di più ampio disagio: veniva fatto rilevare che nell'esperienza dei Servizi il solo disagio economico non aveva mai costituito motivo di allontanamento di un minore dal proprio nucleo familiare, caratterizzato piuttosto da situazioni multiproblematiche ed inadeguatezza genitoriale, sebbene temporanea.

Si evidenziava inoltre quanto l'intervento dei Servizi dell'Ente Locale non fosse sufficiente a rimuovere le cause di disagio della F.O. che per essere contrastato necessita di una efficace sinergia con le altre politiche (la casa, la scuola, l'occupazione ecc.).

Altre osservazioni riguardavano il ruolo dei Servizi: si rilevava che la loro funzione non si limita alla vigilanza e al controllo, ma comprendeva anche la promozione, progettazione e gestione dell'intervento di affidamento, nonché la messa in rete delle risorse pubblico-privato sociale.

Particolare attenzione era stata posta alla "durata dell'affidamento": si constatava infatti che una definizione temporale rigida contrastava con l'esperienza maturata negli anni dagli operatori da cui emergeva quanto la durata dell'affidamento fosse conseguente alla specificità della situazione del minore e della sua famiglia.

Queste ed altre osservazioni, quali ad es. l'obbligo per l'E.L. di dare un adeguato supporto economico alla F.A., intendevano rappresentare un utile spunto di riflessione per il legislatore.

A distanza di un anno dalla approvazione definitiva della legge 149/2001, che integra e in alcune parti modifica la legge 184/83, ci pare opportuno, con lo stesso intento, aggiungere ai commenti di giuristi e addetti ai lavori (operatori, associazioni ecc.), che, come evidenziato in precedenza, rappresentano il punto di vista di operatori dei Servizi pubblici che da anni operano sullo specifico intervento dell'affidamento familiare.

Innanzitutto occorre rilevare che la L.149/2001 (non ancora in attuazione per quanto disposto dal D.L.150/2001 -poi confermato in Legge-, riguardante le "DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI ADOZIONE E DI PROCEDIMENTI CIVILI DAVANTI AL TRIBUNALE PER I MINORENNI"²), accogliendo i principi del "giusto processo" introduce non poche modifiche sia riguardo all'applicazione dell'art. 336, che alla procedura di adottabilità.

Alcuni elementi della legge sono certamente innovativi: il diritto all'ascolto del minore che ha compiuto i 12 anni, ma anche di età inferiore se ritenuto capace di discernimento, il diritto

all'assistenza legale sia per il minore che per i genitori, l'introduzione sin dall'inizio del procedimento di adottabilità del principio del contraddittorio, ribadiscono l'intenzione del legislatore di essere in linea con quanto disposto dall'art.111 della Costituzione³.

Si coglie nella legge l'intenzione di dare voce al minore e alla sue esigenze, tuttavia se davvero si intende *tutelare* il minore, occorre che le decisioni che lo riguardano possano essere assunte con tempestività e che vengano garantiti "tempi certi" per lo svolgimento dei procedimenti che lo riguardano che rischiano di prorogarsi all'infinito (come accade frequentemente nei processi penali).

Per quanto riguarda lo specifico dell'affido familiare (da art.1 all'art.5) appare sicuramente positivo che nell'impianto generale della legge vengano salvaguardati alcuni principi e altri ne vengano rafforzati, si rileva infatti :

1. maggiore attenzione alla F.O. e alla necessità di predisporre opportuni interventi in suo favore;
2. maggiore attenzione ai diritti e ai bisogni del minore, in particolare l'accento posto sul concetto di crescita del minore che si correla con il bisogno di relazioni affettive. A questo proposito pare importante sottolineare tra le funzioni della famiglia affidataria il richiamo, per la prima volta, alle sue capacità affettive, sia come necessità per il minore, sia come elemento di valutazione della famiglia affidataria
3. la valorizzazione e riconoscimento delle funzioni svolte dalla famiglia affidataria;
4. la particolare rilevanza data al ruolo e alla responsabilità dei Servizi dell'Ente Locale rispetto
 - agli obblighi di assistenza nei confronti delle F.O.
 - alla formazione di famiglie affidatarie e operatori
 - alla valutazione del bisogno di affido, nonché il monitoraggio e supporto al progetto in itinere;
5. l'affermazione del principio di sussidiarietà con le associazioni: a tale proposito il CNSA da un anno ha in corso una riflessione congiunta con associazioni di volontariato presenti sul territorio nazionale;
6. il monitoraggio costante anche delle situazioni dei minori in istituto (la cui conoscenza potenzia la possibilità di utilizzo dell'affido familiare).

Fatto salvo quanto sopra detto, rimangono delle questioni aperte proprio da alcune innovazioni della legge 149/2001.

3. I nodi critici

□ La durata dell'affido

La legge (art. 4 comma 3) prevede che il periodo di presumibile durata dell'affidamento debba "essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine. Tale periodo non può superare la durata di 24 mesi ed è prorogabile, dal Tribunale per i Minorenni, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore". Per l'esperienza degli operatori la problematicità delle famiglie di origine, nonostante la messa in atto di un fattivo progetto di sostegno da parte dei Servizi, frequentemente non consente un rientro in famiglia entro i tempi indicati dalla legge.

La questione della durata dell'affido apre due nodi problematici: uno riguarda moltissime situazioni in cui si verifica la necessità/opportunità di un lungo periodo di affido. Tale esigenza è da considerarsi non certo come un evento eccezionale, ma come una realtà di fatto che prende atto sia delle situazioni oggettive che dei bisogni soggettivi del minore (e come tale dovrebbe essere interpretata dai differenti Tribunali). Più esplicitamente, il limite di 24 mesi non consente di sviluppare interventi di recupero della F.O., che quasi mai si caratterizzano per limiti di natura economica, bensì per problematiche più complesse che limitano lo svolgimento del ruolo genitoriale; è quindi pensabile che la maggior parte delle situazioni richiederà necessariamente una proroga, che la legge definisce di competenza del TM. A fronte di questa situazione si aprono

alcune questioni in relazione a come gestire “il passaggio di competenza” che coinvolge in modo problematico tutti i soggetti dell’affido; in questo frangente infatti il minore rimane in una situazione di mancanza di tutela giuridica, a volte anche “assistenziale” nonché assicurativa in quanto alcune amministrazioni non ritengono di intervenire economicamente a sostegno della F.A. sino a quando il progetto proposto dai Servizi, non viene accolto dal Tribunale (tale situazione può protrarsi anche alcuni anni).

L’altro nodo riguarda la tematica dei cosiddetti affidi SINE DIE, che nei diciassette anni di applicazione della legge 184/83 da parte dei Servizi, risultano essere in numero rilevante su tutto il territorio nazionale.

Per affido sine die intendiamo progetti di affido attinenti a:

- *situazioni per cui non è previsto il rientro in famiglia, ma non sussistono le condizioni per decretare lo stato di abbandono/adattabilità 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.*

La presenza di una o più delle caratteristiche sopra indicate è riscontrabile nella maggior parte degli affidi sine die. L’obiettivo che si prefigurano i Servizi nell’attuare questo intervento è il raggiungimento della autonomia personale del ragazzo/a, sia psicologica (capacità di individuarsi, di elaborare la propria storia, di autodeterminarsi ecc.) che gestionale (capacità di provvedere adeguatamente a sé stesso) ed economica..

Per l’esperienza degli operatori “l’affido sine die” si connota come:

- a) **Utile:** *Quando è stata valutata la non opportunità di una adottabilità del minore. Infatti:*
 - permette al bambino di non perdere le tracce della sua famiglia di origine;
 - gli consente di conoscere pregi e difetti della sua famiglia di origine, accettandola ed utilizzando al meglio quello che può dare;
 - permette di mantenere un rapporto accettabile e sostenibile dal bambino con almeno uno dei due genitori o altri familiari;
 - permette alternativa alla istituzionalizzazione;
 - risulta un progetto particolarmente utile per gli adolescenti.
- b) **Reale e dichiarata necessità:** *quando la famiglia di origine non sarà mai in grado di assumere in toto le responsabilità genitoriali o solo in modo limitato, tale quindi da non potersi prevedere una “convivenza” del minore con la stessa. Quindi:*
 - vi è una valutazione positiva a che, nel suo interesse, il minore mantenga un legame e periodici contatti con la famiglia di origine;
 - si evidenzia la impossibilità di recidere il legame con la famiglia di origine;
 - vi è una una diagnosticata necessità di riconoscersi come figlio di genitori naturali presenti.
- c) **Dato di realtà inevitabile:** *quando vi è impossibilità di procedere con l’adozione; si verificano continui rinvii nella decisione di apertura di adottabilità; la famiglia di origine è altamente compromessa e si riscontrano gravi difficoltà nei processi terapeutici. In tali situazioni l’affido sine die:*
 - permette alternative ad istituzionalizzazioni sine die;
 - sopperisce ad adozioni fallimentari;
 - tampona carenze familiari e istituzionali.

Ritornando ad una riflessione specifica in rapporto a quanto disposto dalla L.149, si osserva che la **funzione dei Servizi** assume sempre più rilevanza: infatti se da un lato l’affido sine die, per le caratteristiche di continuità del progetto, consente una maggiore conoscenza del minore e quindi la possibilità di una migliore programmazione degli interventi in un’ottica di co-progettualità con la famiglia affidataria, dall’altro necessita di un monitoraggio costante che permetta di individuare i

problemi e intervenire tempestivamente garantendo il mantenimento del ruolo di ciascuno. I Servizi, svolgendo la loro funzione di “garanti del progetto di affido” in relazione al bambino, alla famiglia di origine e alla famiglia affidataria, consentono alla famiglia affidataria di far fronte al suo “compito genitoriale” nei confronti del bambino evitandole l’assunzione di competenze improprie.

Certamente la responsabilità, attribuita dalla Legge ai Servizi, di definire il programma di assistenza, richiede che:

- venga esplicitato dagli operatori il progetto di affido sine die a famiglia di origine, bambino e famiglia affidataria (sia nel caso questo venga già programmato nella fase iniziale, sia che si renda necessario a seguito di mutamenti imprevisi nella situazione del bambino e/o della sua famiglia di origine);

- vengano assicurati sia interventi di sostegno sociale, psicologico che economico nei confronti di tutti i protagonisti dell’affido;

tuttavia un programma di intervento e un monitoraggio puntuale da parte dei Servizi, che valuti risorse e bisogni di tutti i protagonisti dell’affido, nonché l’aggiornamento costante alla competente autorità minorile, paiono garantire queste situazioni che, non diversamente dalle altre, richiedono una progettualità dinamica, capace di confrontarsi con i cambiamenti di soggetti in divenire.

D’altra parte l’elemento tempo aiuta a segnare la crescita del minore e della famiglia di origine, scandisce le fasi di evoluzione di ognuno di questi soggetti e per questo motivo non può essere caratterizzato da una rigidità che non tenga conto della mobilità e dalle esigenze soggettive di crescita; è da rilevare inoltre che spesso non coincidono i tempi di evoluzione dei bambini con il tempo necessario al cambiamento delle loro famiglie di origine.

Data la rilevanza che assume questo intervento considerata la casistica che si presenta ai Servizi, è possibile pensare ad una riflessione che permetta di riconoscere anche a livello giuridico questo intervento?

□ **Affido familiare: da strumento di aiuto a strumento giudiziale?**

La legge 149/2001 invita ad utilizzare il più possibile l’affidamento familiare, ma tende a restringerlo sempre più come affido giudiziario a scapito dell’affido consensuale, proprio per la prevalenza della questione “durata” imposta dalla legge. Di fatto l’affido, che dovrebbe essere uno strumento di aiuto alla famiglia in difficoltà, diventa uno strumento giudiziale che penalizza la disponibilità della F.O. ad instaurare un rapporto di fiducia con i Servizi (“fiducia a tempo: 24 mesi”). I progetti che i Servizi attivano per le F.O. in difficoltà spaziano da sostegni economici a quelli psicologici e di supporto alla genitorialità, il progetto di affido si inserisce in una presa in carico più complessiva che non sempre può ricondursi alla temporalità dei 24 mesi.

Pertanto il contesto operativo dei Servizi denota una realtà caratterizzata non solo dall’affido residenziale (tempo pieno) di differente durata, ma anche dall’utilizzo di forme di affido di sostegno - a tempo parziale - più duttili e flessibili, più adatte a rispondere ai differenti bisogni di famiglie di origine e bambini in situazioni meno compromesse. La valorizzazione di queste esperienze è risultata anche un modo per promuovere la cultura dell’affido, utilizzando al meglio le risorse di solidarietà del territorio.

Il confronto tra vari Servizi Affidi che operano sul territorio nazionale, ha reso visibile anche una certa disomogeneità nell’applicazione della legge (che già si verificava con l’applicazione della legge 184/83).

La ventilata riforma del Tribunale per i Minorenni, rischia di complicare ancor più la definizione di criteri omogenei di applicazione: come si contestualizzerà questa legge? Quale cultura dell’affido sarà patrimonio dei giudici?

Il dibattito è aperto.

□ **Il ruolo, la responsabilità dei Servizi e le risorse finanziarie**

Per garantire “il diritto del minore alla propria famiglia” la legge definisce (art.1) una serie di interventi di sostegno e di aiuto, anche economico, per evitare che le “condizioni di indigenza dei genitori” siano di ostacolo all’esercizio di tale diritto: Vengono previsti anche altri interventi, più precisamente sia l’art.1 comma 3 che l’art 5 comma 4, ribadiscono che l’intervento nei confronti dei nuclei familiari a rischio, la promozione dell’affido, la formazione di famiglie affidatarie nonché degli operatori e le misure di sostegno e di aiuto economico alle famiglie affidatarie, siano attuati dallo Stato, Regioni ed Enti Locali “nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci”.

L’aspetto finanziario è la premessa per l’effettiva organizzazione di interventi concreti ed efficaci non solo a supporto delle F.A. e F.O. ma anche per una adeguata organizzazione e formazione degli operatori dei Servizi, che sono responsabili del “programma di assistenza nonché della vigilanza sull’affido”.

A tale proposito è utile riflettere anche da un punto di vista tecnico sulla responsabilità dei Servizi in rapporto al progetto di affido: il progetto deve essere condiviso tra gli operatori, anche di competenze diverse, che hanno in carico bambino, F.O. e F.A., esplicitato a tutti i soggetti coinvolti.

Proprio in considerazione della complessità dell’intervento di affido che richiede necessariamente interventi di carattere psico-sociale, risulta imprescindibile e sostanziale la sinergia tecnico operativa tra A.S.L. e Enti Locali (garantita da protocolli d’intesa), che invece viene poco esplicitata dalla legge che si riferisce genericamente alla possibilità di “avvalersi delle competenze professionali delle strutture del territorio”.

Nel confronto tra i Servizi Affidi del CNSA, nonché tra questi ed alcune associazioni presenti sul territorio nazionale, emerge in tutta la sua criticità quanto riportato dagli art.1 e 5 che di fatto non è garantito su tutto il territorio nazionale (assenza di risorse finanziarie a supporto della F.A. e F.O., mancanza di Servizi sul territorio ecc.).

In particolare per quanto riguarda l’affido, la programmazione e il sostegno di tale intervento anche da parte degli Enti Locali con meno risorse, risulta essere condizione “sine qua non” per dare effettiva applicazione alla legge. Le Regioni, a cui l’art.3 demanda il compito di “determinare le condizioni e modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l’idoneità all’accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche”, hanno una grande responsabilità sia per incrementare il sistema dei Servizi che per sostenere fattivamente l’impegno di solidarietà espresso dalle famiglie affidatarie.

□ **La valorizzazione della famiglia affidataria e la sua effettiva tutela**

Le famiglie affidatarie sono dei volontari, non degli operatori, vanno quindi tutelati non solo garantendogli un adeguato contributo economico e le altre spettanze previste dall’art.38, ma con un sostegno effettivo da parte dei Servizi. In tal senso risulta poco comprensibile l’art.5 comma 2.(“il Servizio sociale, nell’ambito delle proprie competenze, su disposizione del giudice, ovvero secondo le necessità del caso, svolge opera di sostegno educativo e psicologico ecc.), soprattutto in relazione a quanto disposto nell’art.4 che attribuisce al Servizio sociale Locale la responsabilità del programma di assistenza nonché la vigilanza. La nostra esperienza di operatori dei Servizi Affidi, ci fa rimarcare ogni giorno che le famiglie affidatarie sono una “risorsa” di cui avere cura con un adeguato sostegno (educativo, psicologico ecc.) che è dovuto a chi si rende disponibile a confrontarsi con problematiche (di minori e famiglie di origine) che non fanno certo parte dell’esperienza quotidiana di una famiglia affidataria. La vigilanza fine a sé stessa, può soddisfare le esigenze del “diritto”, ma non certo a supportare un percorso di crescita che caratterizza anche la famiglia affidataria nel corso di una esperienza di affido.

Nonostante ciò ci pare di cogliere nei propositi del legislatore l'obiettivo di una tutela non solo del bambino e della sua famiglia di origine, ma anche della famiglia affidataria e ciò risulta evidente in vari articoli della legge, che certamente valorizzano il ruolo della famiglia affidataria:

- art. 1 comma 3 (garantire formazione e preparazione per le famiglie e persone che intendono avere un minore in affido)
- art.5 comma 1 (l'affidatario esercita i poteri connessi con la potestà parentale in relazione agli ordinari rapporti con la istituzione scolastica e con le autorità sanitarie)

cui si aggiunge, quale elemento innovativo e significativo, l'art.5 comma 1

- "l'affidario deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adattabilità relativi al minore affidato"

A tale proposito pare intendersi nel legislatore una "attenzione alla cura dei legami" che coglie il significato profondo dell'affido, dove frequentemente ad affido concluso, il rapporto continua. Questa sensibilità ci pare la giusta ottica in cui prendere in considerazione anche la questione della durata dell'affido che, tra i vari soggetti coinvolti, vede anche i figli della famiglia affidataria.

La tutela della famiglia affidataria (come del resto quella del bambino e della famiglia di origine) va quindi interpretata in una accezione più ampia: non solo tutela giuridica, ma anche dei suoi sentimenti, e occorre anche sia accompagnata da una crescita culturale sull'affidamento familiare anche da parte da parte delle istituzioni con cui le famiglie affidatarie hanno contatto (es. scuola e sanità).

La specificazione dei poteri connessi alla potestà parentale nell'ambito dei rapporti ordinari con la scuola e le autorità sanitarie, non esaurisce però i chiarimenti necessari alla famiglia affidataria, che può trovarsi in contatto con altre agenzie (es. associazioni sportive) o altri Enti (INPS per assegni di accompagnamento, invalidità ecc; Questura per carta d'identità valida per espatrio o passaporto del minore) in rapporto ai quali la famiglia affidataria necessita di avere chiarezza sui poteri e limiti del proprio ruolo (ad esempio la predisposizione da parte dei Servizi di un vademecum per le famiglie affidatarie).

4.Conclusioni: da fare

Il sentire condiviso degli operatori che da tempo nei Servizi pubblici si occupando di affido familiare e che, a fronte di una nuova legge che, nonostante i punti critici evidenziati, sembra non provocare cambiamenti radicali nella prassi operativa dei Servizi, si stia vivendo un momento di stallo. Sembra infatti per i Servizi reperire nuove risorse e contemporaneamente ci troviamo ad affrontare un cambiamento culturale profondo, in cui alcuni segni fanno pensare ad una società che ancora una volta privilegia gli adulti ai bambini.

L'affidamento familiare è uno strumento difficile e complesso, parte di un progetto più generale che trovale sue radici nell'etica dell'accoglienza e della condivisione delle responsabilità, il cui successo dipende da alcuni pre-requisiti:

La riflessione tecnica degli operatori impegnati nell'affido familiare evidenzia

- deve essere riconosciuto da tutti, e in primis dagli amministratori e dagli operatori dei servizi, il diritto dei bambini e dei ragazzi ad una famigli, come scelta primaria di tutela;
- la scelta dell'affidamento familiare deve avvenire all'interno della rete più vasta di Servizi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, nella consapevolezza che l'affidamento non è uno strumento adeguato per tutti i minori che vivono in situazione di disagio familiare;
- la comunità in cui il minore vive deve essere sensibile a raccogliere la sfida della giustizia e della solidarietà, spinta da cui nasce la disponibilità all'affido;
- la società nel suo insieme deve tollerare il "disordine" generato dal malessere, deve astenersi dal giudicare le responsabilità della famiglia di origine (compite che spetta ad altri individuati ed interconnessi sistemi quali quello della Magistratura) e favorire modelli culturali centrati sul rispetto, sulla solidarietà, sull'accettazione.

Appare quindi evidente come il governo di tale complessità possa essere realizzato solo attraverso la rilettura dell'affidamento familiare come un "intervento di rete" nel quale devono essere previsti e mantenuti alcuni criteri metodologici:

- l'affidamento familiare è possibile solo nell'attuazione di un sistema di aiuto a rete con una conseguente maggiore integrazione e collaborazione tra Servizi diversi e diverse figure professionali e tra pubblico e privato sociale e volontariato;
- la legge 149/2001 ha ribadito che la titolarità dell'intervento, sia nei compiti di selezione, formazione, abbinamento delle famiglie affidatarie, sia riguardo all'elaborazione del progetto globale per il minore in affido, è del Servizio Sociale pubblico. Un Servizio quindi che deve essere rafforzato nelle sue competenze professionali e dotato di mezzi sufficienti per svolgere bene il proprio lavoro;
- deve essere posta particolare attenzione ai mutamenti (demografici, economici e culturali) che interessano le famiglie e che iniziano a rappresentarsi anche nelle situazioni in carico ai Servizi, dove si va definendo una nuova tipologia di "utenti", con nuove problematiche, ma anche desiderio e capacità di essere soggetti attivi nel miglioramento della propria situazione (anche nell'accettare il paradosso, ancora una volta, che il "bene della famiglia" può essere in alcuni momenti l'allontanamento del figlio);
- occorre riconoscere il nuovo ruolo delle famiglie affidatarie che sempre più spesso si organizzano collettivamente decidendo di aderire o di far nascere associazioni e reti di famiglie accoglienti che chiedono ad istituzioni e servizi pubblici di relazionarsi come soggetto collettivo e non come singoli. In tal senso la co-costruzione di un linguaggio e di una prassi comune tra i diversi attori coinvolti, pur nel rispetto delle funzioni, identità professionali, ruoli istituzionali o meno, va riconosciuta quale elemento essenziale posto a premessa della possibilità di cum-laborare tra Enti locali e Associazioni.

Assumono quindi molta importanza gli scambi di conoscenze e le forme di coordinamento, a livello nazionale, regionale e di affinità, tra gli Operatori dei servizi Affidi, nonché fra questi ed il Privato Sociale.

Delle elaborazioni e delle prassi prodotte da tali confronti devono poter beneficiare sia l'Amministrazione Pubblica nel suo complesso sia la Magistratura. La prima perché promuova e favorisca la nascita di coordinamenti regionali e inter regionali sui temi dell'affidamento familiare e dell'organizzazione dei servizi a favore delle famiglie, la seconda perché faccia tesoro dell'esperienza di quanti ogni giorno sono vicini alle storie dei bambini delle bambine degli adolescenti e delle loro famiglie.

a cura del Coordinamento Nazionale Servizi Affidi

articolo per Rivista "Questioni e Documenti" Quaderni del Centro Nazionale di Documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

NOTE

¹ Prima formulazione dell'at.1 comma 2

¹ si prevede la sospensione delle norme procedurali previste dalla legge 149 “fino all’emanazione di una **specifico disciplina sulla difesa di ufficio** nei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adattabilità ...e fino all’emanazione di **nuove disposizioni che regolano i procedimenti di cui all’art.336** del c.c.”

- ¹ l’adottabilità non è più decretata con un provvedimento ma con una sentenza (art.14 comma 1 – lettera c.2)
- l’art. 8 comma 4 stabilisce che il procedimento, sin dall’inizio, debba svolgersi “ con l’assistenza legale del minore e dei genitori o degli altri parenti di cui al comma 2 art.10)
- l’art.10, comma 2, stabilisce che “all’atto dell’apertura del procedimento, sono avvertiti i genitori o , in mancanza, i parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore. **Con lo stesso atto il presidente del tribunale per i minorenni li invita a nominare un difensore e li informa della nomina di un difensore d’ufficio** per il caso che essi non vi provvedano. Tali soggetti, **assistiti dal difensore**, possono partecipare a tutti gli accertamenti disposti dal tribunale, possono presentare istanze anche istruttorie e prendere visione ed estrarre copia degli atti contenuti nel fascicolo previa autorizzazione del giudice.”.

art.111 della Costituzione: “la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato per legge