



Ministero del Lavoro, della Salute e Politiche Sociali



Coordinamento Nazionale Servizi Affidamento

Progetto nazionale di promozione dell'affidamento familiare

***“Un percorso nell'affido”***

2° Seminario Nazionale

***“I Centri e i Servizi per l'affido familiare”***

Potenza - Grande Albergo

9 e 10 giugno 2009

Martedì, 9 giugno

***“Caratteri e specificità dei Centri per l’Affido Familiare  
nell’ambito dei servizi e degli interventi per l’infanzia e l’adolescenza”***

***Gennaro Izzo***

Coordinatore del Piano Sociale di Zona dell’Ambito Territoriale Napoli Tredici

Ringrazio la “cabina di regia” per l’invito a tenere questa relazione, in un momento storico in cui i diritti sociali, assieme ai servizi che dovrebbero renderli esigibili, sono continuamente messi in discussione da scelte ideologiche e finanziarie.

E’, quindi, un’opportunità di non poco conto poter ragionare assieme a tanti operatori sociali di “un percorso nell’affido”.

A questo punto, inevitabilmente, prende vita la suggestione:

- “un” percorso nell’affido non è “il” percorso dell’affido, non trae origine da una procedura, non definisce paradigmi rigidi;
- “un” percorso nell’affido è una strada possibile, evoca capacità e competenze “flessibili” (come potrebbe essere diversamente in una “società liquida”<sup>1</sup>), definisce processi (che, in quanto tali, sono “esportabili”).

“Un percorso nell’affido”, così delineato, può diventare il percorso per ri-appropriarsi del diritto alla “propria” famiglia, può anche rappresentare il percorso per conoscere, sperimentare e cercare “una” propria famiglia.

### **Caratteri dei Centri per l’Affido familiare.**

La normativa nazionale vigente, L. 184/83, così come modificata dalla L. 149/01, non fa riferimento a Centri oppure a Servizi per l’affido familiare.

Tali servizi sono stati definiti, in vario modo, dalla letteratura, sulla base di prassi sperimentali di servizi sociali locali e di ipotesi organizzative di studiosi del sociale.

Successivamente, alcune Regioni hanno individuato modalità più o meno “stringenti” per regolamentare questa materia: linee guida; regolamenti regionali; ... .

La riforma dell’assistenza, L. 328/00, e la riforma del Titolo V della Costituzione, del 2001, con l’individuazione in capo alle Regioni della competenza esclusiva in materia di servizi sociali, hanno concretamente prodotto il proliferare di normative regionali che disciplinano l’esecuzione “operativa” dell’affido familiare.

---

<sup>1</sup> (...) “si ha la sensazione che vengano giocati molti giochi contemporaneamente, e che durante il gioco cambino le regole di ciascuno” - Z. Bauman, *La società individualizzata*, Il Mulino, Bologna, 2002.

Certamente possiamo affermare che si tratta di uno dei pochi “servizi” nel sociale che fa riferimento ad un preciso mandato legislativo: in qualche misura è un “Livello Essenziale delle Prestazioni” (L.E.P.).

Il quadro normativo prevede, infatti, dei livelli qualitativi minimi laddove prescrive che il procedimento per l’affido familiare contenga delle condizioni, delle modalità, una durata e una forma più o meno precisi. Tutti elementi che si possono configurare quali standard minimi di un livello essenziale.

Considerando, poi, che si tratta di un istituto che si fonda sull’integrazione tra servizi pubblici locali, famiglie e organizzazioni del privato sociale, possiamo dire che risulta essere perfettamente in linea con il principio di sussidiarietà.

### **Specificità dei Centri per l’Affido familiare.**

Stante l’autonomia delle Regioni, in materia di regolamentazione, e dei Comuni in materia di gestione, dell’affido familiare, possiamo individuare le principali specificità che ai Centri per l’affido familiare sono riconosciute, nella maggior parte delle normative regionali:

- promozione dell’integrazione con gli altri servizi in favore della famiglia e dei minori;
- promozione della cultura dell’affido e della solidarietà familiare;
- individuazione, formazione e selezione delle famiglie che aspirano all’affido;
- cura dell’abbinamento minore/affidatario;
- stipula del progetto educativo individualizzato;
- istituzione dell’anagrafe degli affidatari e cura della banca dati collegata con il sistema informativo dei servizi sociali;
- sostegno psicologico alla famiglia d’origine, ai minori e agli affidatari;
- stipula assicurazione e contributo economico agli affidatari;
- sostegno alle famiglie d’origine, per la riduzione/risoluzione delle problematiche che hanno determinato l’affido e per il rientro del minore nel proprio nucleo familiare;
- istruttoria del provvedimento di affidamento;
- monitoraggio e verifica del progetto educativo individualizzato;
- promozione e realizzazione di azioni formative e di aggiornamento in favore degli operatori che si occupano di affido;
- redazione di relazioni periodiche sulle attività svolte;

• . . . .

Nella prassi territoriale, possiamo osservare le esperienze più disparate, dalla completa assenza di Centri per l'affido, nel qual caso le funzioni specifiche sono esercitate dai servizi sociali locali (come meglio possono ...), fino all'attribuzione, da parte del servizio sociale locale (ovvero, per meglio dire, dall'ente locale!), al Centro per l'affido, di una o tutte le funzioni specifiche.

Questa attribuzione dipende, in gran parte, dalla natura giuridica del Centro per l'affido e dalla natura giuridica del rapporto di lavoro che lega gli operatori del Centro all'ente locale.

E' evidente che un Centro per l'affido tendenzialmente "esternalizzato" non potrà svolgere funzioni amministrative riservate all'ente locale, come pure risulterà difficile che un ente locale, se non di dimensioni adeguate (il caso minoritario nella nostra Italia dei campanili), possa essere dotato di tutte le professionalità per svolgere le funzioni "sociali" tipiche di un Centro per l'affido.

Ritengo, pertanto, che una specificità "gestionale" di un Centro per l'affido risieda nella capacità di "integrare" operatori e funzioni pubbliche e del privato sociale.

## **L'ambito dei servizi e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza.**

Una volta introdotti i caratteri e le specificità dei Centri per l'affido, posso procedere, più agevolmente, a quello che ritengo il "cuore" della questione: l'esigibilità delle prestazioni sociali.

Nel nostro caso, il diritto del minore alla famiglia è esigibile, in uno stato di diritto, se esistono livelli essenziali delle prestazioni sociali; in particolare, se esiste una rete istituzionale di servizi per la famiglia, per l'infanzia e per l'adolescenza<sup>2</sup>.

Il diritto del minore alla famiglia scaturisce prima ancora della sua nascita: è il diritto delle persone a crescere come famiglia e, in quanto tale, ad essere soggetti di specifiche politiche fiscali, abitative, formative, reddituali, per il tempo libero, ... .

Mancando, di fatto, in Italia il presupposto dell'esigibilità dei diritti sociali, dobbiamo interrogarci di quale "ambito" parliamo quando ci riferiamo ai "servizi e agli interventi per l'infanzia e l'adolescenza".

La risposta è, ancora una volta: uno, nessuno e centomila! Uno, l'ambito delle leggi di "principio". Nessuno, l'ambito di migliaia di Comuni italiani in cui non esiste alcun servizio per l'infanzia e per l'adolescenza che abbia carattere di continuità, sistematicità ed adeguatezza.

---

<sup>2</sup> A tal proposito, per inquadrare la questione, basti dire che in migliaia di Comuni italiani, prevalentemente al sud, non è presente neppure un assistente sociale, dipendente dell'ente, che si assuma la responsabilità della presa in carico di qualsiasi cittadino, portatore di qualsivoglia esigenza di tipo sociale!

Centomila, l'ambito delle sfaccettature che tantissimi Comuni danno ai propri servizi per l'infanzia e l'adolescenza a seconda delle "sensibilità" politiche, delle capacità/competenze/fantasie dei propri tecnici, del pubblico e/o del privato sociale che vi operano.

Ancor più nel dettaglio, i Centri per l'Affido familiare, dove esistono, si trovano, o meno, a interagire con servizi:

- per la conciliazione dei tempi della città;
- per la mediazione dei conflitti familiari;
- per la prima infanzia (asili nido, nidi di mamma, spazi gioco, ...);
- servizi domiciliari e territoriali (assistenza domiciliare, tutoraggio, ...);
- ludoteche, centri di aggregazione giovanile, centri estivi, ...;
- per i minori disabili;
- per gli adolescenti;
- per gli stranieri;
- ....

Quale appropriatezza ed individualizzazione possono avere i percorsi dell'affido in assenza di altri servizi ed interventi per la famiglia e i minori?

Che senso ha un servizio dedicato all'affido, in assenza di servizi altrettanto "dedicati", stabili, definiti nei contenuti, in favore della famiglia e dei minori in genere?

Il rischio, in una prospettiva provocatoria e paradossale, che l'affido sia percepito come l'"istituzionalizzazione" del futuro è concreto, quando gli operatori lo scelgono perché è l'unico intervento possibile, oppure perché risulta essere l'unico servizio strutturato del territorio.

### **Caratteri e specificità dei Centri per l'Affido Familiare nell'ambito dei servizi e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza.**

Seguendo il filo del ragionamento, la frase, riportata nell'invito a questo seminario, "l'affidamento familiare è un istituto delicato e impegnativo, ha bisogno di attenzione specifica da parte di amministrazioni e servizi" può e deve essere estesa ad ogni servizio sociale.

La formazione degli affidatari è, prima d'ogni altra cosa, formazione civica, promozione della cultura dell'accoglienza, moltiplicazione delle "antenne sociali" del territorio, contaminazione tra culture (quella del "sociale" con quelle delle famiglie affidatarie ...).

Promozione, sensibilizzazione, formazione, sostegno e, nuovamente ... promozione, sono azioni che possono potenziare il valore “positivo” della sussidiarietà orizzontale, configurandosi quali strumenti per la “crescita dei cittadini”, e quali opportunità per i “cittadini in crescita”.

Le stesse “Cattive prassi” dell’affido familiare, quali, ad esempio, la preponderanza degli affidi giudiziari rispetto a quelli consensuali, la lunga durata degli affidi, la frammentarietà degli interventi, l’alto turn-over degli operatori impegnati nel percorso dell’affido, la precarietà delle prestazioni erogate, lo scarso sostegno alle famiglie d’origine, si configurano come il frutto della mancanza di un sistema di servizi per l’infanzia e l’adolescenza, su cui i Centri per l’affido, per quanto organizzati, rischiano di scivolare, oppure, nel migliore dei casi, di innescare dinamiche sostitutive che possono ingenerare abbandoni del progetto individualizzato durante il percorso, sia per mancanza di risorse, sia per mancanza di legittimità amministrativa per attivarle.

In maniera speculare, le “buone prassi” dell’affido familiare, quali, ad esempio, una positiva collaborazione con le organizzazioni di base delle famiglie affidatarie, la diffusione di affidi flessibili (part-time, nei fine settimana, pomeridiani, per attività specifiche, ...), corrispondono all’attivazione di un virtuoso processo di concertazione pubblico/privato, all’affiancamento del Centro per l’affido con servizi domiciliari, di sostegno alla genitorialità, di contrasto alla povertà.

### **Piste, scenari, prospettive possibili dei Centri per l’Affido familiare, all’interno della rete dei servizi e degli interventi sociali.**

Le piste possibili da seguire per migliorare “i” percorsi nell’affido familiare sono molteplici, ad esempio:

- definire i profili professionali e i percorsi per la formazione continua degli operatori coinvolti, anche in accordo con gli ordini professionali (penso al mio, quello degli assistenti sociali, a quello degli psicologi) e le associazioni professionali (immagino quella degli educatori);
- evidenziare che i “veri” operatori dell’affido sono gli affidatari, quindi è necessario promuovere le loro reti, professionalizzando non tanto le persone “normali” che accolgono, quanto le forme di auto e muto aiuto, sia con il supporto di professionisti del sociale, sia con un contributo economico per le attività delle organizzazioni di base degli affidatari;
- rendere obbligatori i contributi agli affidatari, seppure prevedendo livelli minimi e massimi possibili, riducendo la vergogna di bilanci comunali con milioni di euro “appostati” per il

pagamento di rette in strutture residenziali, in contrapposizione a poche migliaia di euro presenti sul capitolo di spesa destinato all'affido familiare (sempre se tale "voce" è iscritta in bilancio!);

- definire la regolamentazione dei Centri per l'affido a livello regionale, evitando il proliferare di regolamenti a livelli inferiori, forieri di confusione, conflitti, incertezze ed attenuazione dei diritti sociali;
- assicurare che la conclusione di ogni affido sia sempre "tracciata", come d'altronde dovrebbe accadere per tutti i procedimenti amministrativi (cfr. L. 241/90), soprattutto per poter valutarne sia gli esiti, sia "i" percorsi;
- vincolare la valutazione degli affidatari, come pure l'abbinamento con i minori, ad un lavoro di équipe pubblico/privato;
- definire le caratteristiche minime che devono avere le attività di promozione e sensibilizzazione;
- ....

### **Tante "piste" per vedere nuovi "scenari" da "prospettive" innovative.**

I Centri per l'affido possono fungere da battistrada per gli altri servizi per la famiglia e i minori, rappresentando prestazioni erogate con riferimento a livelli essenziali, dotati di standard minimi di qualità, una sorta di "Livelli Essenziali Processuali", capaci di riaprire il dibattito sull'esigibilità dei diritti, scollegandolo dalla mera copertura finanziaria: si possono assicurare prestazioni ai cittadini anche vincolando le risorse esistenti a processi certi, definiti e misurabili!

Uno dei contesti in cui i Centri per l'affido possono svolgere la propria azione in una prospettiva concreta di integrazione pubblico/privato, con il sanitario (entrando a pieno titolo anche nel Programma delle Attività Territoriali del Distretto – P.A.T.) e d'intesa con l'autorità giudiziaria, sono i Piani di Zona; contesti territoriali, caratterizzati dall'associazionismo comunale, in cui si realizzano l'ottimizzazione delle risorse, anche attraverso economie di scala, nonché la sperimentazione di sistemi di servizi e interventi garantiti dalla "carta dei servizi" e tracciati nel sistema informativo dei servizi sociali<sup>3</sup>.

"Un" percorso nell'affido, in un sistema integrato dei servizi sociali, potrebbe nascere soltanto dopo che i servizi sociali locali abbiano esperito ogni altro intervento maggiormente

---

<sup>3</sup> Naturalmente, tutto ciò è "vero" soltanto se i Piani di Zona hanno adottato procedimenti di gestione associata in cui le risorse (finanziarie, professionali e strumentali) sono confluite in un unico centro di costo e di responsabilità, altrimenti il cittadino/utente si troverà, paradossalmente, ad essere ulteriormente frammentato tra servizi di cui sono responsabili uffici diversi, che fanno capo ad enti differenti, disciplinati da regolamenti e procedure non unitari.

“preventivo” (es. “pacchetti di servizi” comprendenti interventi domiciliari, sostegno psicologico ed economico alla famiglia d’origine, mediazione dei conflitti, attività diurne per i minori, ...); la dichiarazione del servizio sociale locale di aver attivato ogni altro intervento per evitare l’uscita del minore dalla propria famiglia, potrebbe essere uno dei Livelli Essenziali Processuali cui vincolare qualsiasi percorso d’affido.<sup>4</sup>

La costruzione di reti permanenti, fra Centri per l’affido e gli altri servizi territoriali, rappresenta, in definitiva, la leva più poderosa per favorire la costruzione di linguaggi, “saperi e sapori” comuni).

Lo scambio di buone prassi, finalizzato alla conoscenza e alla valorizzazione di quanto già realizzato, è senz’altro una metodologia da perseguire, soprattutto se sapientemente coordinato da una “Cabina di Regia”, come quella Presieduta dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali<sup>5</sup>; un “organismo” che se allargato ad ordini e associazioni professionali (assistenti sociali, psicologi, educatori, ...), e alle rappresentanze delle organizzazioni degli affidatari, potrebbe diventare permanente ed operare sulle linee guida nazionali, quali veri e propri livelli essenziali processuali, prodotti attraverso una concreta applicazione della governance tra Stato, autonomie locali e privato sociale.

---

<sup>4</sup> A maggior ragione, una tale dichiarazione di “responsabilità” da parte dei servizi sociali locali dovrebbe essere prevista ogni qual volta si “colloca” un minore in una struttura residenziale, con particolare riferimento, in questo caso, all’espletamento di ogni intervento utile per attivare percorsi di affidamento familiare.

<sup>5</sup> E costituita da rappresentanti: del Dipartimento per le Politiche della Famiglia; del Coordinamento Nazionale Servizi Affidato (CNSA); della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; dell’UPI; dell’ANCI; del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l’infanzia e l’adolescenza.