



Ministero del
Lavoro e delle
Politiche Sociali



Seminario tecnico

TAVOLO DI COORDINAMENTO
TRA IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
E LE CITTÀ RISERVATARIE AI SENSI DELLA LEGGE 285/97

Roma, 30 settembre 2011

Via Fornovo, 8 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Seminario tecnico

TAVOLO DI COORDINAMENTO TRA IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
E LE CITTÀ RISERVATARIE AI SENSI DELLA LEGGE 285/97

POLITICHE DI CURA, PROTEZIONE E TUTELA IN ITALIA. Criticità e prospettive per l'accoglienza dal monitoraggio sullo stato di attuazione della legge 149/01

Paolina Pistacchi, Psicologa, Ricercatrice,, Istituto degli Innocenti

Cosa si intende quando si parla di “affido”?

L'istituto dell'affidamento familiare nasce per offrire ad un bambino o adolescente un ambiente di supporto per favorire il suo sviluppo fisico, cognitivo, emotivo e relazionale e contemporaneamente garantire alla famiglia d'origine la possibilità di risolvere le proprie difficoltà riaccogliendo il figlio in una nuova situazione più adeguata al suo sviluppo.

La sua gestione richiede l'individuazione di tre aree distinte di competenza: quella dei Servizi Sociali Territoriali Integrati, quella psicologica, quella dei Servizi che si occupano di affidamento (Centro Affidi)

Seminario tecnico

TAVOLO DI COORDINAMENTO TRA IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
E LE CITTÀ RISERVATARIE AI SENSI DELLA LEGGE 285/97

Esistono varie modalità di affidamento distinte nei tempi (diurno, part-time ecc.) e nelle modalità di aiuto offerte (residenziale, semiresidenziale, ecc). Per alcune categorie di bambini e adolescenti è richiesto un sostegno specifico legato ad una condizione particolare di disagio (es. minori stranieri, disabili, neonati ecc.) e quindi una progettazione mirata

Accanto all'affidamento tradizionale si stanno sviluppando in Italia nuove soluzioni valide e positive di sostegno alla famiglia e ai minori che vengono progettati e messi in atto tenendo in considerazione i bisogni specifici del minore e della sua famiglia d'origine si possono citare: l'affidamento professionale, comunità di tipo familiare, famiglie solidali, servizi specifici di sostegno alla genitorialità, educazione familiare, educativa domiciliare, mediazione familiare

Ma cosa sappiamo davvero dei bambini e degli adolescenti allontanati dalla famiglia in Italia? Quanti sono e come sono distribuiti sul territorio nazionale?

Le informazioni e i dati raccolti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in stretto raccordo con le Regioni e le Province autonome, avvalendosi del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza fornisce ad oggi il quadro di conoscenza più aggiornato sulla dimensione e sulle caratteristiche dei bambini e adolescenti fuori famiglia con riferimento alla data del **31 dicembre 2008**.

L'affidamento familiare fa segnare un inequivocabile incremento nel corso degli ultimi anni. Si assiste ad un notevole incremento percentuale pari al 49%, si passa infatti dai 10.200 affidamenti del 1999 ai **15.200 del 2008**.

I dati ci dicono molto sull'evoluzione dell'operatività dei servizi che hanno investito nell'affidamento familiare in quelle situazioni per cui vi è la necessità di allontanare temporaneamente il bambino dal proprio nucleo familiare.

Sul fronte complementare dell'**accoglienza nei servizi residenziali per minori**, la rilevazione al 31 dicembre 2008 evidenzia la presenza in queste strutture di **15.500 bambini e ragazzi**.

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

Inoltre, sono le fasce estreme di età, ovvero quella dei **bambini particolarmente piccoli di 0-2 anni e quella dei bambini a ridosso della maggiore età di 15-17 anni**, a presentare una più alta incidenza di ricorso all'inserimento nei servizi residenziali piuttosto che all'affidamento familiare, **rispettivamente il 57% degli 0-2 anni e il 56% dei 15-17 anni**. Se per la fascia 15-17 anni l'inserimento in comunità rappresenta spesso il solo intervento esperibile o comunque il più adeguato a rispondere alle problematiche da affrontare, per la fascia 0-2 anni tale incidenza rappresenta un elemento di criticità sul quale è necessario porre attenzione.

Seminario tecnico

TAVOLO DI COORDINAMENTO TRA IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
E LE CITTÀ RISERVATARIE AI SENSI DELLA LEGGE 285/97

Generalizzando si può dire che attualmente l'incidenza degli affidi sul complesso degli allontanamenti dalla famiglia naturale varia nei diversi territori dal 20% al 40%, gli altri minori trovano risposta nel collocamento in Comunità.

Nella quasi totalità dei casi si tratta di **affidi giudiziari**, disposti dal Tribunale per i minorenni che, pur trovando in qualche caso una parziale adesione collaborativa della famiglia naturale, non riescono a ricondurli all'interno di un progetto consensuale.

Spesso viene proposto un affido laddove non è prettamente indicato dal momento che la sofferenza che viene attivata dall'allontanamento definitivo di un bambino dalla propria famiglia d'origine e la dichiarazione di adottabilità risultano troppo intensi facendo prevalere la tutela degli “adulti-genitori” sulla tutela dei minori.

Esempio eclatante viene assunto dalla tematica dei cosiddetti **affidi “sine die”** (CNSA, 2007) che risultano essere in numero rilevante su tutto il territorio nazionali infatti, **quasi i ¾ degli affidamenti possono essere “annoverati” tra questa tipologia**

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

Sono 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.

Le modalità operative dei servizi territoriali del **Centro e del Nord** sono maggiormente orientate a privilegiare **l'affidamento familiare** secondo il dettato della legge 149/01, mentre le **regioni del sud**, rovesciando questa ottica, presentano prevalenze più o meno marcate di **ricorso all'accoglienza nei servizi residenziali**.

D'altro canto, al di là della valutazione dei livelli differenziati del rapporto tra affidamenti e accoglienza nei servizi raggiunti nel 2008 è molto importante sottolineare, come emerge dalle variazioni percentuali dei valori dell'indicatore nel periodo 1998/99 – 2008, che **molte regioni del sud fanno segnare tra i più alti e positivi incrementi percentuali del rapporto “affidamenti ogni accolto nei servizi residenziali” (1vs1), segno di un progressivo maggior investimento nell'affidamento familiare**.

Se è vero, come sembra emergere dai dati che è aumentata la soglia di attenzione alla domanda sociale espressa dai territori anche in relazione a quanto previsto nella legge 149/01, molto resta da approfondire in merito alle **modalità di risposta dei diversi territori**.

La legge e le esperienze come emerge dal monitoraggio

Legge 149/01 viene utilizzata come ancoraggio con cui continuare a occuparsi in modo anche innovativo di politiche per i bambini, dei loro diritti, delle loro famiglie in difficoltà.

Una sorta di “cornice” in cui inserire le finalità di nuovi servizi e interventi, a cui far riferimento per consolidare processi di identità professionale e culturale, vocazioni di cure e attenzioni per le nuove generazioni.

Grazie all’impulso dato dalla Legge 149/2001, nell’ultimo decennio si è attivato un **processo di cambiamento sociale, culturale ed organizzativo**, l’operatività dei servizi ha fatto un salto di qualità, passando dal dare un aiuto a una famiglia in difficoltà, a tutelare i minori delle famiglie in crisi.

Seminario tecnico

TAVOLO DI COORDINAMENTO TRA IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
E LE CITTÀ RISERVATARIE AI SENSI DELLA LEGGE 285/97

Il percorso avviato con la legge 149 a livello regionale è un percorso complesso e, proprio per questo, difficilmente concretizzabile in pochi anni: esso richiede, infatti, non solo la capacità di usare bene le risorse (economiche, strutturali e professionali), ma anche quella di modificare gli approcci culturali nella società e nelle istituzioni intorno al significato di tutela e di protezione del minore in situazione di difficoltà.

Ciò che le Regioni hanno saputo e potuto realizzare è, pertanto, da intendersi come un insieme di azioni che, progressivamente, disegnano una prospettiva complessiva, all'interno di ciascuna area regionale e nel Paese

Seminario tecnico

TAVOLO DI COORDINAMENTO TRA IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
E LE CITTÀ RISERVATARIE AI SENSI DELLA LEGGE 285/97

Il lavoro di monitoraggio ha permesso di far emergere le peculiarità di un percorso di sviluppo delle politiche di protezione e tutela dei bambini che hanno caratterizzato il nostro Paese negli ultimi dieci anni e di riproporre in modo coerente soddisfazioni, interrogativi, obiettivi che rivitalizzino e aggiornano gli elementi di un'eredità che quasi tutti coloro che lavorano nelle politiche per i bambini dichiarano di non abbandonare.

La modalità di lavoro ha previsto l'intervista a un referente delle Regioni affiancato da un esperto sulla tematica che ha permesso una lettura uniforme per la raccolta dati e una visione d'insieme dei diversi sistemi. La raccolta dei dati è stata intesa come strumento per la programmazione e gestione dei problemi sul territorio. La prima azione ha riguardato inoltre la ricerca di un glossario unitario tra le Regioni.

Il monitoraggio sullo stato di attuazione della L.149/01

Sei azioni di indagine e ricerca su tutto il territorio nazionale:

- 1) Analisi dei sistemi di monitoraggio e raccolta dati relativi ai MFF (a cura delle Regioni)
- 2) Ricognizione sull'applicazione della legge nei tribunali (Ministero della Giustizia)
- 3) Ricognizione delle leggi e degli atti amministrativi in vigore al dicembre 2008 (di pertinenza della 149/01)
- 4) Interviste a dirigenti, funzionari, garanti regionali per l'infanzia (ove presenti), operatori sulle rappresentazioni relative l'applicazione della legge.
- 5) Analisi delle esperienze più significative emerse dalle interviste (nelle Regioni).

E' stato analizzato in particolare, il materiale relativo a 90 esperienze su: adozione nazionale e internazionale, affidamento familiare, collocamento in comunità residenziale, interventi di contrasto all'allontanamento su tutto il Paese.

- 6) Raccolta di interviste a referenti dell'associazionismo nazionale di settore.

Scopo della ricerca

Far emergere le peculiarità di un percorso di sviluppo delle politiche di protezione e tutela dei bambini che hanno caratterizzato il nostro Paese negli ultimi dieci anni e di **riproporre in modo coerente soddisfazioni, interrogativi, obiettivi che rivitalizzino e attualizzano** gli elementi di un'eredità che quasi tutti coloro che lavorano nelle politiche per i bambini dichiarano di non abbandonare.

Principale criticita' emersa

Proliferare di cornici legislative di riferimento a livello regionale (panorama molto differenziato e disomogeneo nella quantità degli aspetti normativi ma anche nella qualità).

Alcune tendenze significative dei modelli regolativi regionali:

- impegno normativo consistente sui diritti dei bambini (es. garante regionale per l'infanzia);
- utilizzo di strumenti di indirizzo e di regolazione del sistema dei servizi (es. linee guida, linee di indirizzo, regolamenti);
- progettazione personalizzata e alla valutazione/monitoraggio degli interventi.
- delicatezza e problematicità dei rapporti tra l'ambito dedicato al lavoro di cura e quello dedicato alla tutela giuridica.
- richiesta di maggiore centralità dei servizi nell'assunzione di responsabilità in quei casi di criticità delle situazioni dei bambini e delle loro famiglie in cui non viene richiesta la segnalazione obbligatoria all'autorità giudiziaria;
- maggiore attenzione alle situazioni di legalità in cui la segnalazione alla Magistratura è obbligatoria e in particolare alle situazioni di emergenza e di allontanamento d'urgenza

Prospettive per la progettazione di interventi specifici

Puntare sulla formazione di base e formazione inservizio per gli operatori e sulla differenziazione dell'offerta il rilancio delle azioni dei servizi locali più adeguati e specifici per:

- bambini e ragazzi accolti nella e comunità, stranieri compresi (nelle comunità 1 ragazzo su 3 è straniero).

- accoglienze dei bambini piccoli (0-6 anni)

il 60% è collocato in comunità (strettamente dei tipo familiare data la specificità del tipo di accoglienza)

- ragazzi e ragazze verso la maggiore età in uscita dal sistema di protezione

- affidi “sine die” (lunghe permanenze in famiglia e nelle comunità ben oltre i limiti di “eccezionalità”, laddove la famiglia d'origine è esistente ma non esercita in modo adeguato le proprie responsabilità genitoriali e familiari)

Buone pratiche per l'accoglienza. Quali elementi per identificare una “buona prassi”? Esperienza nella quale rintracciare caratteri di replicabilità (trasferibilità) e modellizzazione

- Superare il rischio di luoghi comuni: graduatoria “di merito” oppure non valutabile in quanto “pratica in sé”?
- Valutazione sul campo dell'esperienza in quanto portatrice di cambiamenti significativi all'interno del proprio contesto di riferimento.
- Innovatività
- Impatto sul territorio (miglioramento delle condizioni di vita nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza)
- Grado di partecipazione tra i soggetti coinvolti
- Attivazione di reti collaborative e sinergiche

COSA EMERGE DA UNA PRIMA ANALISI DEI PROGETTI 285

Esperienze significative identificate: 7

Brindisi

Affidi

partner: terzo settore

Servizio affido – presa in carico dei genitori

Sostegno alla genitorialità – Affidamento Familiare

Napoli

Altrove (Progetto sperimentale di progettazione dopo-comunitaria)

Inserimento lavorativo di ragazzi provenienti da strutture residenziali

Inserimento lavorativo post comunità

Roma

Casa della genitorialità e sostegno all'affido

Sostegno alla genitorialità Assistenza domiciliare Incontri in ambiente neutro

Sostegno alla genitorialità

- Napoli** **Centro di contrasto la violenza familiare. Il Girasole**
partner: terzo settore Coop. Soc.
Sostegno e presa in carico da parte dei servizi sociali
Consulenza formazione orientamento per vittime di violenza familiare (donne e minori)
- Brindisi** **Centro per la famiglia – servizio di mediazione**
partner: Ente pubblico locale, ASL, Giustizia minorile
Azioni di sostegno al minore e alla famiglia. Centro di ascolto e Mediazione familiare (rischio psico-sociale)
- Firenze** **Centro sicuro: entro di accoglienza per minori in stato di abbandono**
Luogo protetto. Accoglienza adolescenti – Affidamento a comunità. Progetto educativo individuale.

Reggio Calabria

La Casa dell'affido

Promozione dell'affidamento familiare. Sostegno e supporto alla genitorialità. Equipe integrata anche per Esperienze innovative di affido

Progetti non segnalati: 5

Taranto

Affidamento familiare

partner: Giustizia minorile (TpM)

Sostegno all'affidamento familiare (e reinserimento in f.o.)

Milano

**Aiutarsi per aiutare: dall'emergenza educativa
all'accoglienza in famiglia(IV P.I.)**

partner: terzo settore (Famiglie per l'accoglienza)

Sostegno – Accoglienza familiare – Assistenza familiare
educativa (AMA) Affidamento familiare

Milano

**Potpourri di solidarietà – Diverse forme dell'affido e
dell'affidarsi (IV P.I.)**

partner: terzo settore

Sostegno nuclei familiari difficili – Affidamento familiare

- Torino** **Progetto neonati (affidamento a brevissimo termine di bambini 0-24 mesi)**
partner: Ente pubblico locale, ASL, Giustizia minorile
(Protocollo d'intesa)
Affidamento neonati (0-24 mesi) Sostegno alla genitorialità.
Affidamento familiare. Progetto concluso-esiti: attivati
circa 100 affidi
- Roma** **Progetto sperimentale per l'affido nella città di Roma (implementazione attività del Centro Aiuto al bambino Maltrattato e alla Famiglia)**
famiglie affidatarie e sostegno ai bambini in affidamento.
Consulenza o presa in carico

ELEMENTI DI CRITICITA' E DOMANDE

- Necessità di una definizione di Buone prassi e/o “Progetti specifici regionali” (cosa deve essere inteso per buone prassi regionali?)
- Nuove forme di sussidiarietà e/o parternariato (privato che si impegna nel pubblico) e/o utilizzo di fondi privati (vedi Telecom, Fondazioni....)
- Attenzione alla progettualità specifica per i minori stranieri e i minori usciti dalle comunità (oltre i 18 anni)
- Riflettere sulle difficoltà nella progettazione relativa all'affidamento familiare per superare l'intenzione di di tamponare le situazioni di emergenza e investire maggiormente sulla prevenzione e su una maggiore organizzazione dei servizi.
- Riflettere sulle prospettive aperte dalle nuove forme “flessibili” di affidamento familiare
- Quali nuove prospettive per la futura progettazione
-