



Politiche e servizi sociali

**Associazione Progetto Famiglia**  
in collaborazione con **Fondazione Affidato e Gesco**

# **A BABELE NON SI PARLA DI AFFIDO**

Costruzione e gestione dei progetti individualizzati  
di affidamento familiare di minori

a cura di Marco Giordano, Mariano Iavarone, Carolina Rossi

con il patrocinio dell'Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali

**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

**Associazione Progetto Famiglia**

in collaborazione con **Fondazione Affido e Gesco**

# **A BABELE NON SI PARLA DI AFFIDO**

Costruzione e gestione dei progetti individualizzati  
di affidamento familiare di minori

a cura di Marco Giordano, Mariano Iavarone, Carolina Rossi

con il patrocinio dell'Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali

**FrancoAngeli**

*Grafica della copertina: Elena Pellegrini*

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## Indice

<b>Presentazione</b> , di Franca Dente - presidente Ordine Nazionale Assistenti Sociali (CNOAS)	pag.	11
<b>Introduzione</b> , di Marco Giordano, Mariano Iavarone, Carolina Rossi	»	13

### PARTE PRIMA – ORIENTAMENTI

<b>1. Se non ragioniamo in termini progettuali non stiamo facendo affido</b> , di Mariano Iavarone	»	15
<b>1.1.</b> L'emergenza progettuale	»	15
<b>1.2.</b> Influenza delle carenze politico-organizzative sul fallimento degli affidi	»	16
<b>1.3.</b> Il progetto di affido nei riferimenti normativi	»	17
<b>1.4.</b> Alla ricerca di un significato di senso: a cosa serve un affido?	»	19
<b>1.5.</b> Alla ricerca di strategie di governance	»	21
<b>1.6.</b> Tra autoreferenzialità e capacità di affidarsi: chi governa il processo?	»	23
<b>2. L'integrazione tra i servizi affido pubblici e le reti di famiglie affidatarie</b> , di Marco Giordano	»	25
<b>2.1.</b> La <i>babele</i> nella rete inter-istituzionale	»	25
<b>2.2.</b> Una buona base di partenza	»	27
<b>2.3.</b> Non solo "servizi". Specificità della rete nell'affidamento	»	29
<b>2.4.</b> Per parlare la stessa lingua	»	30
<b>2.5.</b> <i>Uno per tutti e tutti per uno</i> . Le responsabilità reciproche tra servizi ed associazionismo	»	31
<b>2.6.</b> Pensare il cammino comune	»	33
<b>2.7.</b> Una rete più <i>promozional-preventiva</i> che <i>specialistico-riparativa</i>	»	35
<b>2.8.</b> Una rete tra persone	»	37
<b>2.9.</b> Esigibilità del diritto alla famiglia	»	38
<b>2.10.</b> Definire le responsabilità per favorire il confronto sui ruoli operativi	»	39

<b>3. La sfida della <i>prospettiva comunitaria</i> per le istituzioni coinvolte nell'affido</b> , di Elena Carotenuto e Mariano Iavarone	pag.	45
3.1. Premessa	»	45
3.2. Necessità del lavoro <i>di</i> rete aldilà del lavoro <i>in</i> rete	»	46
3.3. Fare incontrare ed integrare le competenze: il <i>case-management</i>	»	48
3.4. Implicazioni operative dell'approccio comunitario all'affido	»	50
3.5. Il ruolo delle istituzioni coinvolte nell'affido familiare	»	51
<b>4. Il significato dell'allontanamento nel processo di protezione del minore e della "cura sociale" della famiglia di origine</b> , di Marianna Giordano	»	61
4.1. La protezione del bambino è un tema conflittuale	»	61
4.2. I significati protettivi della separazione	»	63
4.3. Le funzioni dell'allontanamento	»	67
4.4. Il contesto coatto	»	70
4.5. Tipologie di collocazione fuori dalla famiglia	»	73
4.6. L'allontanamento ed il progetto di cura	»	75
4.7. L'équipe	»	77
<b>5. L'assessment e lo studio di fattibilità nell'intervento di affido. Implicazioni psicologiche e metodologiche</b> , di Mariano Iavarone e Carolina Rossi	»	79
5.1. La valutazione iniziale dell'intervento è parte integrante del progetto di affido	»	79
5.2. Tenere conto del carico psicologico e sociale dei principali soggetti in causa	»	82
5.3. Proteggere la qualità delle relazioni nei percorsi di affidamento del bambino e nei percorsi di sostegno ed accompagnamento alla famiglia di origine	»	84
5.4. Lo studio della richiesta di affidamento rapportato alla prognosi di rientro: la valutazione della genitorialità come criterio tecnico di fattibilità di un affido	»	86
5.5. L'abbinamento minore-famiglia affidataria: ad ogni bambino quale famiglia?	»	90
<b>6. Quando e perché preferire l'affido o la comunità</b> , di Marco Giordano, Mariano Iavarone, Francesca Russo	»	98
6.1. Premessa	»	98
6.2. Le diverse forme di affidamento familiare	»	99
6.3. Il ruolo delle comunità educative fra bisogno di cura e desiderio di autonomia	»	101
6.4. Riflessioni per la ricerca di criteri orientativi	»	104

6.5. Conclusioni	pag.	108
------------------	------	-----

## PARTE SECONDA – STRUMENTI

<b>7. Stesura del progetto di affido e del provvedimento amministrativo</b> , di Mariano Iavarone	»	110
7.1. Natura contrattuale, fasi e temporaneità del progetto di affido	»	110
7.2. Il modello di lavoro del Progetto Famiglia-Affido	»	112
7.3. La fase del pre-abbinamento	»	113
7.4. La fase dell'abbinamento	»	117
7.5. La fase del contratto. Elaborazione del piano operativo ed individuazione dei ruoli per la sua realizzazione	»	118
7.6. La fase di preparazione dei soggetti	»	119
7.7. La fase di redazione degli atti amministrativi	»	120
7.8. La fase di accoglienza nella famiglia affidataria	»	124
7.9. Le verifiche in itinere	»	125
7.10. La verifica finale e l'inizio del post-affido	»	126
7.11. Modulistica	»	128
<b>8. La fase del pre-affido: la preparazione del bambino e l'avvicinamento tra le famiglie</b> , di Leopoldo Spinosa	»	147
8.1. Chi è il bambino affidato	»	147
8.2. Tra protezione e senso di colpa: cosa ne sa il bambino del suo allontanamento e chi lo ha deciso?	»	149
8.3. La preparazione del bambino: <i>“per un periodo avrai due famiglie!”</i>	»	151
8.4. L'ascolto del bambino: <i>“Almeno li voglio conoscere per vedere se sono buoni o cattivi”</i>	»	152
8.5. L'avvicinamento tra la famiglia di origine e la famiglia affidataria. La creazione dell' <i>“alleanza per la genitorialità”</i> è sempre possibile?	»	153
8.6. Il saluto alla famiglia di origine e l'accoglienza nella famiglia affidataria: la preparazione del ponte tra il vecchio conosciuto ed il nuovo sconosciuto	»	155
8.7. Una buona prassi di avvicinamento	»	156
<b>9. Ingresso del bambino in famiglia e gestione delle fasi critiche</b> , di Carolina Rossi e Mario Terracciano	»	158
9.1. La conoscenza dei bisogni del bambino da parte degli affidatari	»	158
9.2. Il monitoraggio iniziale ed in itinere dell'inserimento	»	160
9.3. <i>“Io ti guardo, tu mi guardi”</i> : i tempi dell'avvicinamento e della conoscenza. Le prime modalità relazionali del bambino e della famiglia affidataria	»	161



9.4. Dinamiche relazionali, emozionali e rappresentazioni mentali del sistema familiare di accoglienza	pag.	165
9.5. Il sostegno alla famiglia affidataria prima, durante e dopo l'affido	»	170
<b>10. “Offrire una stella a chi non è nato sotto una buona stella”. Il lavoro con la famiglia di origine durante il progetto di affido,</b> di Dora Artiaco e Marianna Giordano	»	174
10.1. Premesse teoriche	»	174
10.2. La letteratura sugli interventi precoci di sostegno alla genitorialità	»	176
10.3. La letteratura sugli interventi di riparazione della genitorialità	»	181
10.4. Il lavoro di sostegno alla genitorialità vulnerabile	»	183
10.5. Tra intervento precoce di sostegno alla genitorialità e tutela del bambino	»	183
10.6. Il progetto <i>Ce.S.T.A.</i> – Centro Sostegno e Tutela dell’Affido	»	185
<b>11. Criteri per il monitoraggio e la valutazione in itinere del progetto di affido,</b> di Paola Cuccurullo e Gennaro Izzo	»	190
11.1. Premessa	»	190
11.2. Specificità e criticità nella valutazione dell’affido familiare	»	191
11.3. Possibili dimensioni qualitative, indicatori e strumenti di valutazione... nonché esiti	»	192
<b>12. La conclusione dell’affido: possibili esiti e proposte operative per evitare affidi mal-trattati,</b> di Marco Giordano, Mariano Iavarone, Carolina Rossi	»	195
12.1. Il rientro del bambino in famiglia	»	195
12.2. Le possibili evoluzioni dell’impossibilità del rientro	»	197
12.3. Il rischio di un facile varco tra affido e adozione	»	198
12.4. Affidi “ad esito incerto”. Necessità di potenziare i servizi per la valutazione delle capacità genitoriali e per la valutazione degli affidatari	»	200
12.5. Ridurre la durata degli affidamenti a rischio giuridico	»	203
12.6. Promuovere affidi a lungo termine “consapevoli”	»	203
12.7. Il caso di Andrea. Storia di un affido mal-trattato	»	205
<b>13. La promozione della solidarietà comunitaria quale strumento per la prevenzione primaria del disagio familiare. L’esperienza dell’Associazione Progetto Famiglia-Affido,</b> di Marco Giordano e Carmela Memoli	»	210
13.1. Che cosa si fa per le famiglie di origine? Alcuni indicatori	»	210

13.2. La difficoltà nel rapporto tra la famiglia affidataria e la famiglia di origine	pag.	212
13.3. Ripensare l'accoglienza. Non <i>aiutare</i> ma <i>incontrare</i>	»	213
13.4. Ripensare l'accoglienza. Non fare i "salvatori"	»	215
13.5. Ripensare l'accoglienza. Essere "famiglie comunitarie"	»	216
13.6. Ripensare l'accoglienza. Essere "famiglie bisognose"	»	217
<b>14. Riflessioni per nuove sperimentazioni nell'affido familiare, di Donatella Volpe</b>	»	220
14.1. Come promuovere personalità, potenzialità e talenti: il <i>coaching</i> applicato alla formazione degli affidatari	»	220
14.2. Il sostegno a partire dalla conoscenza della rete	»	222
14.3. La forza del gruppo: "come rattoppare il cuore e ricomporre lo spirito". Gli <i>atelier</i> di formazione permanente per famiglie solidali e affidatarie	»	224
14.4. "Conosci te stesso". La famiglia affidataria dotata della più importante caratteristica: l'intelligenza emotiva	»	230
14.5. "Ai bambini non promettere e ai santi non fare voti": il laboratorio di intelligenza emotiva dedicato ai grandi assenti	»	232
14.6. La costruzione del gruppo di lavoro basato sul compito: la facilitazione del lavoro di rete dei Gruppi Integrati di Lavoro Socio Sanitari (G.I.L.S.S.)	»	235
<b>Appendice</b>		
Estratto del 2° Rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia	»	237
<b>Bibliografia</b>	»	243
<b>Gli autori</b>	»	253



## Presentazione

*di Franca Dente*

*Presidente Consiglio Nazionale Ordine degli Assistenti Sociali*

Sento la responsabilità, oltre che il piacere, di presentare questo testo frutto della riflessione e dell'operatività di un team di professionisti, esperti in materia di affidamento familiare e di interventi in favore di minori e famiglie.

Conosco alcuni degli autori del testo e ne apprezzo la competenza e dedizione, per cui sono convinta che le loro riflessioni potranno essere di valido aiuto ai professionisti che, a vario titolo e in vari ambiti (pubblico e privato/enti locali e sanità), sono chiamati ad intervenire in favore dei minori e delle famiglie in difficoltà.

Ho accettato l'invito a presentare il testo anche perché l'approfondimento di tale tematica rientra in un progetto più generale del Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali che ha inteso occuparsi, in particolare in questi ultimi due anni, di ambiti di particolare delicatezza e fragilità come quello delle famiglie e minori.

Con tale obiettivo, il CNOAS ha attivato un tavolo tecnico con l'Associazione Nazionale Magistrati, Anci, Consiglio Nazionale Forense, Consiglio Superiore della Magistratura, Commissione minori dell'Associazione Nazionale Magistrati, Ministero del Lavoro e Politiche sociali, che con un proficuo percorso di confronto e riflessione ha prodotto in forma condivisa Linee guida per la regolazione di processi di sostegno e di allontanamento del minore, presentate ufficialmente a fine giugno scorso. Le altre tematiche individuate per una prosecuzione del lavoro di condivisione di procedure, linguaggi, modalità e metodologie sono appunto l'affidamento familiare, l'adozione, la tutela e la curatela.

Ambiti controversi e a volte critici, sui quali spesso gli operatori vengono attaccati pesantemente dai mass media, che richiedono appunto una particolare attenzione, spazi di confronto e di riflessività, indirizzi comuni, quali veri e propri livelli processuali.

Questo testo ci è sembrata una opportunità che abbiamo voluto sostenere, ben convinti della necessità di un approfondimento specifico per questo ulteriore spaccato della presa in carico e del processo/progetto di aiuto, rivolto alle famiglie e ai minori in difficoltà.

Condividere linguaggi, saperi, metodologie, competenze e responsabilità;

integrare percorsi di intervento, costruire e curare la rete di protezione per il minore è sicuramente il primo passo di tutela del minore stesso.

È responsabilità dei servizi pubblici e privati e dei professionisti coinvolti rimuovere le cause che impediscono ai genitori di esercitare la loro funzione educativa nei confronti dei loro figli, come sanciscono la Costituzione e la legge 184/83.

L'affidamento familiare è una delle forme principali di protezione dei bambini, in caso di difficoltà della loro famiglia, in quanto costituisce uno strumento molto valido per sostenere la famiglia stessa. Infatti, l'obiettivo principale del progetto di affido è il rientro del bambino nella famiglia di origine, pertanto l'affidamento costituisce un segmento molto importante di un progetto di aiuto del bambino e della sua famiglia più ampio e complessivo.

Il tema dell'affidamento familiare rimane un tema sempre di grande attualità, ma anche di grande delicatezza e fragilità; infatti, tale istituto, pur in vigore dal 1983, quindi da oltre 25 anni, stenta ancora a decollare in molte realtà regionali.

Di fatto, la presenza di minori in strutture residenziali costituisce ancora un intervento privilegiato, nonostante la promozione della cultura dell'accoglienza tra le famiglie.

La complessità del progetto di aiuto alle famiglie e di affido del minore presuppone una particolare competenza dei professionisti coinvolti, e ciò richiede formazione e aggiornamento continuo.

Questo testo può costituire sicuramente un utile strumento di riflessione e approfondimento per operatori sociali e sociosanitari, sia pubblici che privati.

Grazie agli autori e buona lettura a tutti.

*Roma, 13 settembre 2010*

## Introduzione

di Marco Giordano, Mariano Iavarone, Carolina Rossi

Una delle interpretazioni della simbologia mitologica della *Babele* lega la costruzione della torre all'intenzione divina di "confondere le lingue" affinché gli uomini uscissero dalle sicurezze che avrebbe dato il vivere tutti insieme e senza differenze, per "popolare tutta la terra"<sup>1</sup>. Essa rimanda dunque al concetto di fertilità: essere diversi è la premessa per "co-creare", per uscire dalla sterile solitudine delle proprie rigide torri e per abitare tutti gli angoli possibili dei saperi. Come a dire che, parlando lingue diverse di cui ciascuna sottende una lettura solo parziale della realtà, occorre necessariamente cercarsi e ritrovarsi, e questa volta non per rinchiudersi in una torre ma per accettare la sfida della scoperta della diversità, unica premessa per fare esperienza della ricchezza insita nella complementarietà.

Questa suggestione ci è sembrata la più adatta per introdurre la "fatica della complessità" insita nella gestione degli interventi di affidamento familiare, dove sono tanti i soggetti in gioco ed è impresa ardua, aldilà delle difficoltà tecniche, armonizzare gli operati dei vari attori, con il frequente risultato che quella che dovrebbe essere una rete di protezione per il bambino, rischia di diventare per lui una dolorosa trappola. Da qui la necessità che gli operatori riflettano su quanto gli eccessi di autonomia portino solo ad un progressivo isolamento<sup>2</sup> ed inaridimento personale e professionale; occorre piuttosto impegnarsi a cercare procedure condivise che, partendo dalla fertilità dei diversi approcci ed interessi, puntino a chiarire responsabilità, ruoli e modalità operative.

È in tale direzione che si muove il presente testo, nato dalla volontà del gruppo di lavoro del Progetto Famiglia, con la collaborazione della Fondazione Affidato e del consorzio Gesco e con la partecipazione attiva di alcuni esperti esterni. Esso punta ad individuare e promuovere un percorso integrato verificabile e potenzialmente replicabile, quindi orientato alla efficacia e alla qualità, al fine di stimolare gli operatori ad uscire dalla logica dell'emergenza ed a dotarsi

<sup>1</sup> Bibbia, libro della Genesi 11, 1-9.

<sup>2</sup> Benasayag M., Schmit G. (2003), *Les passions tristes. Souffrance psychique et crise sociale*, Éditions La Découverte, Parigi.

di strumenti e metodologie per pensare-progettare-fare-valutare quanto si pone in essere. L'affidamento familiare non è un intervento assistenziale né tantomeno un percorso "solo educativo"; esso si colloca all'interno di un complesso processo di protezione del minore, che richiede competenze diversificate abilmente equilibrate tra loro. Esso inoltre coinvolge non solo operatori ma anche il volontariato familiare e la comunità tutta, in un delicato percorso di "costruzione sociale della fiducia"<sup>3</sup> in cui bisogna muoversi con la consapevolezza della necessità di sostenere, a tutti i livelli, l'intessitura di relazioni per realizzare "luoghi caldi"<sup>4</sup>. È fondamentale quindi ragionare in termini di "progetto di gestione" e considerare tale progetto come l'impalcatura in cui collocare, in modo ragionato, i vari interventi.

Il testo si articola in due parti. La prima, "**Orientamenti**", è composta da sei capitoli ed offre una cornice teorica alla progettazione degli affidi, evidenziando in particolare le tematiche della integrazione delle competenze, della rete pubblico-privato, dell'assessment. La seconda parte, "**Strumenti**", è articolata in otto capitoli, e mira a fornire alcuni supporti metodologici e tecnici, descrivendo una possibile "procedura di intervento" e presentando alcune sperimentazioni.

Credendo fortemente nella bellezza e nella ricchezza della dialogicità, non vogliamo cedere di fronte all'immagine limitante che ci viene posta da *Babele* come da una punizione paralizzante, bensì crediamo nella possibilità di trasformare il limite in risorsa: non più tante voci soliste ma, spinti da una comune mission, Babele può diventare la ricchezza di una melodia se interventi consapevolmente orientati integrano i percorsi di operatori e istituzioni diversi, in un gioco di reciproca contaminazione. Diverse culture operative in contatto possono o creare un infinito caos (a danno dei piccoli) oppure, diversamente, sperimentare che l'essere umano è costitutivamente aperto al legame con l'altro. Di ciò si può nutrire sia il nostro quotidiano, sia la relazione con colleghi con differenti competenze, sia la relazione con colui che denominiamo "utente".

Doveroso, a conclusione di questa breve presentazione, il ringraziamento al Consiglio Nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali, che ha dato al testo il proprio patrocinio morale, ed in particolare alla presidente Franca Dente, che con disponibilità ne ha curato la prefazione. Grazie anche a Sergio D'Angelo, presidente di GESCO e della Fondazione Affidò, per il concreto sostegno alla realizzazione dell'opera, nonché agli autori dei vari capitoli ed in particolare a Gennaro Izzo, Paola Cuccurullo, Marianna Giordano e Dora Artiaco, per il prezioso apporto di competenze ed esperienze. Un ringraziamento speciale va infine a Frida Tonizzo (ANFAA), per i suggerimenti sui contenuti, ed a Marianna Mura, per il paziente e meticoloso supporto organizzativo.

<sup>3</sup> Rao R. (2007), *La costruzione sociale della fiducia*, Liguori Editore, Napoli.

<sup>4</sup> Bauman Z. (2001), *Community. Seeking safety in an insecure World*.

# **1. Se non ragioniamo in termini progettuali non stiamo facendo affido**

*di Mariano Iavarone*

## **1.1. L'emergenza progettuale**

Nonostante la sua storia ventennale, l'affidamento familiare resta per i servizi un "linguaggio" ancora nuovo che fa fatica ad essere praticato. I frequenti insuccessi riscontrati, dimostrati dal ricorso spesso indiscriminato a collocamenti prolungati in comunità residenziali, chiedono agli operatori di interrogarsi e di verificare la metodologia con cui finora l'affido è stato affrontato.

Frammentazione ed intermittenza degli interventi, saperi diversi, alto turnover degli operatori, difficoltà ad interagire tra istituzioni e operatori, scarsità di risorse, sono solo alcuni elementi di un quadro che rende difficile la progettazione di un affido e che rischia di ostacolarne la corretta attuazione e di renderne impossibile la verifica a lungo termine.

Più di altri il fattore "complessità" è quello che maggiormente espone l'affido al rischio del fallimento. Non è infatti una novità collocare l'affido tra i più articolati degli interventi di aiuto alla persona, essendo tanti e diversi i soggetti in gioco (bambino, famiglia di origine, famiglia affidataria, operatori, istituzioni, ...), ciascuno con un proprio linguaggio, una propria percezione dei bisogni, una sua lettura della realtà, interessi specifici. Non è affatto automatico pensarsi come unico gruppo operante, per cui è indispensabile una meta-competenza gestionale per riuscire ad armonizzare il proprio operato con quello degli altri attori. Oltre alle abilità specifiche di ciascun professionista chiamato in causa, ne occorre una trasversale e costante: il saper operare insieme. Solo così quella che deve essere una rete di protezione per il bambino non rischia di diventare per lui una dolorosa trappola fatta di tensioni e di interventi autoreferenziali.

Per arrivare a tanto occorre che ciascun gruppo di lavoro chiamato alla tutela dell'infanzia si costruisca intorno a procedure condivise in cui siano chiari i ruoli, i tempi, le modalità operative, all'interno di una cornice chiara di regolamenti e di disciplinari attuativi. Difatti solo se il livello politico-dirigenziale si incontra e si integra con il livello tecnico – facilitandolo – gli operatori a-



vanno strumenti metodologici comuni ed efficaci per intervenire. Occorre quindi individuare e promuovere percorsi integrati locali verificabili e potenzialmente replicabili, ossia orientati all'efficacia e alla qualità, al fine di stimolare gli operatori ad uscire dalla logica dell'emergenza e dell'interventismo ed a dotarsi di strumenti e tecniche per "pensare-progettare-fare-valutare" quanto si pone in essere.

L'affidamento familiare non è infatti un semplice intervento assistenziale né tantomeno solo educativo; esso si colloca all'interno di un complesso processo multidimensionale di protezione del minore e richiede competenze diversificate abilmente armonizzate tra loro. È fondamentale quindi che ciascun professionista ragioni innanzitutto in termini di gestione condivisa del processo di affidamento, per poi collocare il proprio specifico tassello nel processo.

## **1.2. Influenza delle carenze politico-organizzative sul fallimento degli affidi**

Da quanto dimostrano le esperienze nei territori, si riscontra che spesso il motivo principale per cui un affido fallisce è l'assenza o il non-governo di un progetto.

Sia che si tratti di una famiglia affidataria che "non ce la fa più" e che rinuncia al bambino, o che si tratti di genitori incostanti od omissivi nelle cure loro proposte, una verifica attenta su come l'affido è stato preparato, gestito e sostenuto dagli operatori dimostrerebbe lacune sul piano organizzativo o su quello operativo. Le cause del fallimento di un affido vanno infatti cercate nel punto di incrocio tra due livelli: su un livello macro si trovano ostacoli di natura organizzativa (politiche e servizi sociali inefficienti); su un livello micro i problemi si identificano con l'assenza o l'inadeguatezza di metodologie operative.

Soffermandosi sul livello politico-organizzativo e prendendo come esempio il caso della Regione Campania, in una ricerca condotta nel 2009<sup>1</sup> si evince che, nonostante la spinta data dalle "Linee di indirizzo regionali" del 2004, al 31.12.2008 la situazione complessiva presenta ancora molti limiti strutturali. Nel campione dei 21 ambiti territoriali che hanno partecipato alla ricerca (pari a quasi la metà dell'universo considerato) i servizi per l'affido familiare vivono una situazione di precarietà diffusa.

Si nota innanzitutto la tendenza dei comuni a contrattualizzare gli operatori dei servizi-affido per periodi brevi e intermittenti; basti pensare che nel 62% dei casi lo stesso responsabile del SAT<sup>2</sup> ha un contratto di collaborazione a

<sup>1</sup> Giordano M., a cura di (2009), *Dove va l'accoglienza dei minori? Limiti e prospettive dell'affido familiare in Campania*, Franco Angeli, Milano.

<sup>2</sup> "Servizio Affidato e Adozione di Ambito territoriale", secondo la definizione delle "Linee di

progetto (52%) o vi collabora come libero professionista (5%). Ovviamente questo elemento favorisce un marcato turn-over dei quadri dirigenti, rendendo incerta la costruzione di politiche di intervento efficaci ed organiche.

La ricerca approfondisce poi i dati quantitativi relativi agli affidatari inseriti nelle anagrafi di Ambito. Emerge una situazione in cui alcuni Ambiti territoriali, pur avendo istituito il SAT già da vari anni, non sono riusciti ad individuare affidatari, e che nei sedici Ambiti in cui l'anagrafe è presente, il numero degli affidatari iscritti è in genere molto basso. Ne deriva che in oltre la metà dei territori campani non esiste un bacino di affidatari formati e valutati.

L'indagine ha raccolto informazioni anche in merito al modo in cui i SAT sviluppano l'integrazione gestionale e professionale e l'integrazione istituzionale e finanziaria. In generale emerge una diffusa carenza di percorsi di rete.

Quattro Ambiti territoriali su ventuno non hanno attivato alcuna tipologia di lavoro di rete. Solo dieci Ambiti prevedono l'apertura dell'équipe ad altri servizi del territorio, e di questi solo tre prevedono anche il coinvolgimento degli enti no-profit. Per ciò che attiene alla presenza di protocolli d'intesa con le organizzazioni di base degli affidatari, solo quattro Ambiti ne hanno stipulato. Si rileva infine che nel 37% dei casi gli Ambiti hanno attivato convenzioni con organismi del privato-sociale, segno di un certo orientamento ad esternalizzare le attività in materia di affidamento.

### 1.3. Il progetto di affido nei riferimenti normativi

È chiaro che laddove un servizio per gli affidi è precario sul piano organizzativo, diventa arduo qualunque buon intervento di cura da parte anche del migliore degli operatori; mancando regolamenti e riferimenti strutturali chiari e duraturi, diventa impossibile mettere mano alla progettazione del caso.

Eppure la normativa nazionale in materia di affido è molto rigorosa nel riconoscere al progetto la sua legittima centralità. Recita infatti la legge 149 del 2001<sup>3</sup> all'articolo 4 commi 3 e 4:

«Nel provvedimento di affidamento familiare devono essere indicate specificatamente le **motivazioni** di esso, nonché i tempi e i modi dell'**esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario**, e le **modalità** attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore. Deve altresì essere indicato il **servizio sociale** locale cui è attribuita la responsabilità del **programma di assistenza**, nonché la vigilanza durante l'affidamento con l'obbligo di tenere costantemente informati il giudice tu-

indirizzo regionali per l'affidamento familiare in Campania", D.G.R. n. 644/2004 in: Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 26 del 24 maggio 2004.

<sup>3</sup> Legge 28 marzo 2001, n. 149 "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 26 aprile 2001.

telare o il tribunale per i minorenni, a seconda che si tratti di provvedimento emesso ai sensi dei commi 1 o 2 (...). Il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del **programma di assistenza**, nonché la **vigilanza** durante l'affidamento (...) è tenuto a presentare una **relazione semestrale** sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza (...). Nel provvedimento (...) deve inoltre essere indicato il periodo di presumibile **durata** dell'affidamento che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine (...).

La legge elenca dunque una serie di elementi per l'esatta redazione del "provvedimento di affido", l'atto amministrativo che pone in essere la fattispecie giuridica in questione.

Dal testo normativo si evince inoltre che la redazione del provvedimento amministrativo è solo la fase terminale di un più ampio processo di progettazione, e deve poter sintetizzare gli elementi citati dall'articolato. Il provvedimento di affido è tale solo se esplicita ed armonizza durata, motivazioni, tempi e modalità con cui l'affidatario e i genitori possono esercitare la loro funzione, programma di assistenza agli attori dell'affido nonché di vigilanza sull'attuazione dello stesso, ecc.

Qualora il provvedimento di affido difettesse nel progetto, il giudice tutelare, titolare della funzione di controllo della correttezza formale dell'atto, dovrebbe ritenerlo illegittimo ai sensi dell'articolo 4 comma 1 della legge 184/1983 e ss.mm. In questo senso le affermazioni del giudice Melita Cavallo:

«Il provvedimento d'affido amministrativo ha bisogno del visto di esecutività da parte del giudice tutelare (...). Il controllo effettuato dal giudice tutelare è di natura formale e costituisce un controllo di mera legittimità dell'atto amministrativo. Pertanto **il giudice tutelare deve verificare: la provenienza dell'atto, cioè deve accertare che l'Ente che ha emanato l'atto sia competente ad erogare il servizio; l'esistenza degli elementi costitutivi: congrua motivazione, dispositivo concernente tempi e modi; la forma dell'atto.** Solo se l'atto amministrativo è perfetto, cioè non viziato da incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge, il giudice tutelare appone il visto di esecutività, che è garanzia della corrispondenza dell'atto allo scopo. È dunque da ritenere che al giudice tutelare sia affidato il limitato compito di controllare se sono stati rispettati i momenti procedurali (...) in specie se sussistono i consensi richiesti, se il minore è stato ascoltato, se il provvedimento contiene tutti i requisiti indicati dalla legge (...). Il Giudice tutelare non potrà rifiutare il decreto di esecutività perché è sua opinione che il minore avrebbe potuto essere lasciato a casa sua o che gli affidatari non siano idonei. Le scelte sono lasciate ai genitori ed all'ente locale. D'altronde la stessa formula usata "rende esecutivo il provvedimento" è tipica degli interventi giudiziari di controllo formale. Ma il giudice tutelare svolge un'importante funzione, quella di controllare che gli affidamenti non celino adozioni mascherate, il che si presume quando la situazione più che di temporanea difficoltà sembri essere di vero e proprio abbandono. (...) **Egli dunque potrà rifiutare il richiesto decreto quando risulti dalla documentazione offerta che manchi la provvisorietà** e si sia dinanzi, invece, a un probabile stato di abbandono: segnalando la situazione al pubblico ministero presso il T.M.»<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Cavallo M., a cura di (2003), *L'affidamento familiare nella legge 149/2001: ruoli, compe-*

Si propone di seguito un'esercitazione finalizzata a sondare le diverse "mappe mentali" degli operatori che approcciano un intervento di affidamento, la cui esplicitazione ed il relativo confronto si rendono necessari per impostare il processo di aiuto.

**Esercitazione 1.1** - Seppure praticato ormai da anni, nell'immaginario degli operatori e delle famiglie l'affidamento familiare trova significati diversi, ciascuno dei quali genera aspettative varie e muove sentimenti e pensieri spesso contrastanti. Per costruire metodologie di progettazione condivise nell'équipe territoriale, occorre innanzitutto trovare un accordo sulla funzione che attribuiamo all'affidamento e all'allontanamento del minore dalla sua famiglia. La riflessione può essere aiutata da tre quesiti: **1) A che cosa serve l'affidamento?** L'affidamento è un intervento educativo, assistenziale o tutelare? L'affidamento serve ad aiutare famiglie in difficoltà o a proteggere bambini dalle proprie famiglie disfunzionali? L'affidamento è l'espressione della solidarietà del volontariato o è un intervento tecnico-specialistico dei servizi? **2) Quali sono gli interessi dei soggetti che entrano in campo in un intervento di affidamento?** Come si intrecciano i bisogni e gli interessi di tutti i soggetti in campo? Chi si assume il compito di connettere i vari soggetti? Tali interessi sono tutti dichiarati o alcuni sono latenti? **3) Come affrontare la complessità di un intervento di affidamento?** Esiste un superprofessionista dell'affidamento? Come gli amministratori vedono le équipe integrate? I ruoli dei professionisti e dei soggetti che entrano in gioco sono chiari e regolamentati in procedure?

#### **1.4. Alla ricerca di un "significato di senso": a cosa serve un affidamento?**

Non esiste una definizione univoca sul "significato di senso" dell'affidamento e non è scontato che, anche tra operatori, si sia d'accordo sul perché fare questa scelta. La ricerca del "senso" sarebbe ancora più difficile se si coinvolgessero in un forum di confronto anche le famiglie di origine e quelle affidatarie. Si passerebbe da visioni di natura antropologico-spirituale (per cui «fare affidamento significa fare del bene») ad approcci familistici (secondo i quali «una cattiva famiglia è pur sempre una famiglia e quindi è giusto che il bambino non venga allontanato») - che evocano la diatriba «bambino da riparare o bambino da proteggere»<sup>5</sup>. Fino a giungere all'estremo professionalizzante che porta ad esigere alle famiglie affidatarie prestazioni di cura specialistiche, quasi che fossero degli operatori.

E ancora ci si potrebbe chiedere: l'affidamento è un intervento educativo, assistenziale o tutelare? Serve ad aiutare famiglie in difficoltà o a proteggere i bambini da "cattivi genitori"<sup>6</sup>? È espressione del volontariato organizzato o è un intervento tecnico ad esclusiva gestione dei servizi? Un confronto aperto

*tenza, responsabilità dei soggetti pubblici e privati coinvolti*, FrancoAngeli, Roma.

<sup>5</sup> Malacrea M. (1993), *Il minore maltrattato: riparazione o protezione?*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 11.

<sup>6</sup> Cirillo S., (2005), *Cattivi genitori*, Raffaello Cortina, Milano.