

## 15. Commento alle linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare

di Marco Giordano, Marilena Di Lollo, Davide Fabiano

### 1. Le 101 sfide delle Nuove Linee di Indirizzo

L'8 febbraio 2024, la Conferenza Unificata Stato – Regioni – Autonomie locali ha approvato le nuove Linee di indirizzo per l'Affidamento Familiare. Varie e **importanti le novità**: dalla maggiore attenzione agli affidamenti che si concludono con il rientro in famiglia all'approfondimento delle forme di accoglienza straordinaria di piccoli gruppi di minorenni in fuga dai propri Paesi, dall'ampliamento delle indicazioni sull'affidamento dei bambini piccoli alle modalità di attivazione di progetti di affidamento per i minorenni vittime di crimini domestici, etc.

Il presente Quaderno intende presentare le principali integrazioni e modifiche apportate al previgente testo delle Linee di Indirizzo, risalente al 2012. Al contempo, intende tratteggiare le principali sfide (il Quaderno ne propone CentoUno) che scaturiscono dal complesso delle vecchie e nuove indicazioni. Ci accompagna, in questo viaggio, l'assoluta centralità dell'obiettivo che, dopo oltre 40 anni dall'entrata in vigore della legge n. 184/1983, ancora caratterizza questo ambito della tutela minorile e familiare: l'**urgenza di avanzare** lungo la strada della piena garanzia del diritto di bambini e ragazzi a crescere in famiglia. Innanzitutto, nella loro famiglia e – quando questo non fosse possibile – presso altre persone e famiglie disponibili e capaci di offrirgli accoglienza, educazione, istruzione, cura e relazioni affettive.

In questo scenario, le Linee di Indirizzo rappresentano, fin dalla prima versione, la «sintesi di un lavoro pluriennale» che «**mette a sistema** il ricco bagaglio di esperienze, riflessioni, strumenti» (p. 3) maturato in questi quattro decenni di attuazione dell'affidamento familiare in Italia. Sintesi che «al di là della valenza specifica per una pratica dei servizi così deli-

cata quale quella dell'affido (...) concretizza un accordo di portata storica per il nostro sistema dei servizi sociali» (p. 3).

La versione aggiornata recepisce in un quadro organico numerose importanti **novità e indicazioni**, tra le quali quelle lanciate dalla Raccomandazione della Commissione Europea "*Investing in Children: breaking the cycle of disadvantage*" del 2013 sul rafforzamento delle azioni di prevenzione delle cause degli allontanamenti e di empowerment delle competenze genitoriali, quelle introdotte dalla legge 173/2015 sulla continuità affettiva dei minorenni in affidamento, quelle disciplinate dalla cd. Riforma Cartabia, in vigore dal giugno 2022, con particolare riguardo alle modifiche apportate all'art. 403 del Codice civile in materia di allontanamento in emergenza dei minorenni dalla loro famiglia. L'insieme delle CentoUno sfide presentate dal Quaderno e, più in generale, l'intera platea dei contenuti delle Nuove Linee di Indirizzo, abbisognano di un forte passo in avanti, fatto di politiche, investimenti, progetti, servizi dedicati. Per orientare questo delicato e importante processo, urgono il lancio di un **Piano Nazionale Straordinario per l'Affidamento Familiare** e l'attivazione di apposite Cabine di Regia Operativa, nazionale e regionali, deputate alla guida e al coordinamento dei percorsi attuativi. Solo avanzando in modo concreto e coraggioso lungo questi sentieri, sarà possibile rendere finalmente esigibile quel diritto al benessere e alla continuità nelle relazioni familiari che da troppo tempo nel nostro Paese resta solo parzialmente garantito.

## **2. Paragrafi introduttivi: oggetto, significato e idee delle Linee di Indirizzo (000 – 030)**

Le prime pagine delle Linee di indirizzo ne inquadrano gli elementi di cornice. Innanzitutto, definiscono l'oggetto e il significato del loro contenuto, che mira a offrire, con la forma delle "**Raccomandazioni**", indicazioni circa i principi, i contenuti e le metodologie di attuazione dell'affidamento familiare.

Indicazioni che «non hanno una forza misurata su base empirica» ma che «rappresentano in ogni modo un punto di incontro tra esperienze e letteratura che può costituire un **referimento unitario** per gli amministratori regionali e locali, per gli operatori e per i cittadini interessati a migliorare e qualificare l'affidamento familiare» (p. 6). La versione aggiornata delle Linee di Indirizzo precisa che esse sono «state **validate** nei contenuti e nella metodologia attraverso un confronto con i territori, con l'obiettivo di migliorarle attraverso un percorso di monitoraggio sull'applicazione e di confronto sui relativi esiti» (p. 6).

I paragrafi introduttivi delle Linee di Indirizzo proseguono poi elencandone le principali **idee di riferimento**. La versione aggiornata propone 10 assunti fondamentali (rispetto ai 7 della versione del 2012). Le novità riguardano: il diritto all’ascolto dei minorenni in tutte le fasi dell’affidamento familiare; la «cura del presidio dei tempi» affinché gli affidamenti abbiano durata limitata; il rispetto del principio di appropriatezza degli interventi che devono basarsi su un’attenta «analisi, identificazione e valutazione» dei bisogni dei minorenni e delle loro famiglie (p. 7). Già presenti nella prima versione fattori quali: la visione positiva delle possibilità di cambiamento dei bambini quando questi vengono inseriti in sistemi di relazioni sane; l’importanza dei legami (dalla quale discende il tema della continuità degli affetti); la valenza preventiva che l’affidamento può avere nel favorire il mantenimento dell’unità delle famiglie; il ruolo di “soggetti attivi” dell’affidamento che bambini e genitori sono chiamati ad avere; l’importanza di attuare una «reale sussidiarietà tra servizi pubblici, privato sociale e espressioni formali e informali della società civile» (p. 7).

### 3. La definizione di Affidamento Familiare (110)

Superati i paragrafi introduttivi, le Linee di Indirizzo propongono, come primo punto, la definizione dell’Affidamento Familiare: «forma di intervento ampia e duttile che **consiste nell’aiutare una famiglia** ad attraversare un periodo difficile e/o una situazione di particolare avversità, prendendosi cura dei suoi figli» (p. 8). Tre sono le Raccomandazioni che ruotano intorno a questo punto, già presenti nelle Linee di Indirizzo del 2012 e riprese in modo quasi identico dalla versione del 2024. La prima Raccomandazione chiede di promuovere e sostenere le forme di intervento «**che non implicano la separazione** del bambino dalla sua famiglia» (come l’affidamento diurno, quello part-time, la vicinanza solidale), consolidando così il ruolo dell’affidamento come «strumento privilegiato» per prevenire le cause di allontanamento dei minorenni dalla loro famiglia (Raccomandazione 110.1, p. 9).

#### Sfide

1. Nel testo delle Linee di indirizzo, sia nella versione del 2012 che in quella aggiornata al 2024, si parla di “prevenzione dell’allontanamento”. Tuttavia, a ben vedere, ciò che occorre prevenire non è l’allontanamento in quanto tale (che di per sé è – quando necessario – un importante strumento di protezione minorile) ma le “cause” dell’allontanamento, cioè i fattori di sofferenza e di rischio che assediano la vita di bambini, ragazzi e

genitori. È possibile diffondere a livello nazionale e territoriale – sia nei testi normativi che nel linguaggio professionale – questo diverso sguardo che, senza demonizzare gli strumenti della tutela, punti con determinazione alla rimozione delle cause prossime e remote della fragilità genitoriale e delle conseguenti situazioni di inidoneità familiare e di disagio dei minorenni?

La seconda Raccomandazione sottolinea l'importanza di dare priorità alle politiche di sviluppo dell'affidamento familiare, rispetto alle altre forme di accoglienza, puntando – per quanto riguarda la **fascia d'età 0-5 anni** – alla progressiva riduzione e, ove possibile, alla completa scomparsa degli inserimenti nei servizi residenziali (Raccomandazione 110.2, p. 9).

#### Sfide

**2.** Le ricerche sui minorenni fuori famiglia segnalano la presenza di territori virtuosi nei quali è stato raggiunto l'obiettivo di non inserire nei servizi residenziali bambini di età inferiore ai 6 anni. In altri, si è optato per la soluzione di prevedere la presenza obbligatoria di un nucleo familiare residente all'interno delle comunità che ospitano bambini piccoli. In molti territori, questi traguardi sono ben di là dal venire. È pensabile un Piano Nazionale per l'Accoglienza in Famiglia dei bambini di 0-5 anni che punti ad assicurarne la fruibilità in tutti i territori?

**3.** È possibile e realistico fissare il termine (ad esempio il 2030) entro il quale a livello nazionale venga superato il ricorso all'inserimento dei bambini di 0-5 anni in contesti diversi da una famiglia? Il termine può essere sancito per legge, in modo da renderlo esecutivo e perentorio?

La terza Raccomandazione chiede di sviluppare l'affidamento familiare sui territori promuovendo l'attivo coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali e no. A questo riguardo, nelle Linee di indirizzo del 2024 si sottolinea che tale partecipazione attiva dei soggetti della comunità locale va perseguita ponendo in essere le forme della **co-programmazione e co-progettazione** con gli enti del terzo settore e con le altre realtà territoriali competenti in materia, in vista della gestione condivisa dell'intervento (Raccomandazione 110.3, p. 10).

#### Sfide

**4.** Può essere allestito un manuale nazionale di co-programmazione e co-progettazione nel campo dell'affido, per accompagnare il processo di partecipazione nelle varie realtà territoriali per lo sviluppo dei sistemi locali di tutela del diritto di bambini e ragazzi a crescere in famiglia?

**5.** Può essere allestito un inventario nazionale delle pratiche di partecipazione delle realtà territoriali attualmente attive?

6. È definibile, a livello nazionale, un set di strumenti e indicatori che permettano la valutazione delle esperienze di partecipazione, onde evidenziare le pratiche buone, quelle promettenti e quelle emergenti?

#### 4. I Soggetti dell’Affidamento (111-116)

Dopo le Raccomandazioni inerenti alla Definizione di Affidamento Familiare, le Linee di Indirizzo dedicano attenzione ai soggetti che danno **concreta realizzazione all’affidamento familiare**, con particolare riferimento a: bambino; famiglia del bambino; affidatari; formazioni sociali e cittadini; associazioni e reti di famiglie affidatarie.

Per quanto riguarda il **bambino** (punto 112), le Linee di indirizzo del 2012 proponevano quattro brevi elementi per precisare che si tratta:

- di una persona infra-17<sup>enne</sup>, con possibilità di prosieguo del progetto di affidamento fino al compimento del 21° anno d’età;
- che ha genitori in difficoltà a rispondere ai suoi bisogni «a volte avendone consapevolezza e, in altri casi, negando di avere bisogno di aiuto» (p. 10);
- che ha vissuto gravi problematiche nella propria famiglia;
- che si trova in condizioni psicofisiche e culturali diversificate.

A questi elementi, la nuova versione delle Linee di Indirizzo aggiunge due ulteriori indicazioni, precisando che i minorenni in affidamento familiare hanno:

- caratteristiche e bisogni diversificati, che vanno attenzionati con modalità che variano anche in base alla presumibile durata delle accoglienze;
- diritto ad essere ascoltati e alla tutela della continuità affettiva, ogni qual volta questo rappresenta il loro «migliore interesse» (p. 10).

#### Sfide

7. Quali tempi e modalità occorre mettere in campo per giungere alla attivazione di Banche dati regionali (e di una Banca dati nazionale) dei minorenni che vivono al di fuori della propria famiglia?

8. Quali modalità di rilevazione e analisi occorre attuare per leggere il fabbisogno di accoglienza familiare diurna di bambini e ragazzi, onde individuare e prevenire le cause di allontanamento e favorire il loro maggiore benessere possibile nelle relazioni familiari?

In merito alla **famiglia del bambino** (punto 113), le Linee di indirizzo chiariscono con grande forza che la logica che deve guidare l’intervento è quella di dare priorità al sostegno piuttosto che al controllo. Quin-

di, propongono due Raccomandazioni, di cui una già presente nella versione del 2012 e l'altra inserita nel 2024. La prima chiede di saper «riconoscere il dolore e la fatica dei genitori e del nucleo familiare (...) per la separazione dal proprio figlio e per aver dovuto rivolgersi ed appoggiarsi a terzi (volontariamente o giudizialmente)» e invita ad assicurare informazione e coinvolgimento in tutte le fasi del progetto di affidamento (Raccomandazione 113.1, p. 11). La seconda Raccomandazione, aggiunta nel 2024, sottolinea l'importanza di lavorare in vista della riunificazione familiare, intesa come processo di lavoro che mira ad assicurare al bambino «la migliore stabilità e il senso di appartenenza alla sua storia familiare», anche nelle situazioni in cui il pieno rientro in famiglia non fosse praticabile (Raccomandazione 113.2, p. 11).

#### **Sfide**

**9.** Quali sono le “best-practice” italiane nel campo del lavoro con le famiglie di minorenni allontanati?

**10.** Come valutarne gli esiti e come diffonderne la metodologia delle buone pratiche e di quelle promettenti ed emergenti?

**11.** Quanto è attivabile in Italia uno spazio di dialogo sistematico tra le associazioni di rappresentanza delle famiglie di origine di bambini allontanati e le altre realtà – istituzionali e di terzo settore – attive nel campo?

Per quanto concerne la **famiglia affidataria** (punto 114), la nuova versione delle Linee di indirizzo inserisce un'unica precisazione in merito alla possibilità che gli affidatari facciano richiesta dell'assegno unico universale per i figli a carico di cui al Dlgs 230/2021. Per il resto, si confermano le due Raccomandazioni già presenti dal 2012 e cioè quella di concepire il rapporto tra Servizi Sociali e Affidatari come relazione di partnership (quindi, in senso stretto, gli Affidatari non vanno intesi come “utenti”) caratterizzata da partecipazione, informazione, ascolto (Raccomandazione 114.1, p. 12) e quella di garantire agli affidatari adeguate forme di sostegno formativo, economico, burocratico, specialistico, compresa le attività di preparazione e di ascolto dei loro figli (Raccomandazione 114.2, p. 13).

#### **Sfide**

**12.** Quali sono i fattori predittivi di un buon esito dell'esperienza degli affidatari?

**13.** Quanti sono gli Affidatari che confermano la propria disponibilità, dopo la conclusione della prima esperienza di affido? Cosa può contribuire a supportare tale conferma?

Anche il riferimento alle **Formazioni sociali** (punto 115) e alle **Associazioni e reti di famiglie affidatarie** (punto 116) resta pressoché invariato. Alle prime è dedicata una Raccomandazione che precisa l'importanza di favorire coinvolgimenti che valorizzino «le diverse responsabilità dell'istituzione pubblica e del privato sociale», mantenendo in capo all'ente locale il ruolo di protagonista e diretto responsabile dell'affidamento familiare «anche quando coinvolge altri soggetti pubblici e le formazioni sociali del territorio» (Raccomandazione 115.1, p. 13). Alle Associazioni e reti di famiglie affidatarie è dedicata una ulteriore raccomandazione che sottolinea l'importanza di chiamarle a «partecipare, in integrazione con le istituzioni pubbliche, alla realizzazione di progetti specifici in tema di accoglienza familiare e diritti dei bambini» e a favorire a tal fine la stipula di protocolli e convenzioni, in particolare nel campo dell'informazione, della sensibilizzazione, della formazione, dell'accompagnamento e del sostegno agli affidatari (Raccomandazione 116.1, p. 14).

#### **Sfide**

- 14.** Quali sono, nel campo dell'affidamento familiare, le azioni che vanno necessariamente svolte da personale pubblico e quali quelle che possono essere delegate agli operatori del privato sociale? È definibile una linea nazionale che, nel rispetto dei diversi assetti territoriali, favorisca un'adeguata distribuzione di ruoli e compiti tra istituzioni e organizzazioni sociali?
- 15.** Sono ipotizzabili forme di sostegno economico alle Associazioni e reti di famiglie affidatarie per supportare il ruolo che esse svolgono? Quali sono le esperienze attualmente presenti nel panorama nazionale?

## **5. Gli Attori Istituzionali (120-129)**

Le Linee di indirizzo dedicano ampia attenzione all'articolata platea dei soggetti istituzionali deputati a tutelare il diritto di bambini e ragazzi al benessere e a crescere in famiglia. A questo proposito si precisa subito che «lo sviluppo dello strumento dell'affidamento familiare necessita di alcune condizioni, che si determinano con l'apporto di diversi attori istituzionali», consapevoli che si tratta di una «complessa e articolata» integrazione tra soggetti istituzionali (p. 14).

Il primo soggetto istituzionale a cui le Linee di indirizzo dedicano attenzione sono **le Regioni e le Province Autonome** (punto 121), alle quali vengono rivolte ben sei raccomandazioni, di cui cinque già presenti nella versione del 2012. L'integrazione riguarda l'invito alle Regioni ad «attiva-

re e sperimentare forme di intervento innovative» (Raccomandazione 121.3, p. 16). Le cinque Raccomandazioni già presenti chiedono di adottare:

- atti di programmazione, linee di indirizzo, tavoli di lavoro e strumenti di rilevazione dei dati in grado di costruire e realizzare un adeguato sistema regionale di interventi e risposte ai bisogni di bambini, ragazzi e famiglie in difficoltà (Raccomandazione 121.1, p. 15);
- regolamentazioni che assicurino la necessaria integrazione sociosanitaria dei servizi collegati all'affidamento e che favoriscano sinergie tra gli ambiti territoriali sociali (Raccomandazione 121.2, p. 16);
- norme regionali che prevedano adeguate forme di sostegno, diretto e indiretto, agli affidatari, chiarendo le regole per la titolarità dell'attribuzione alla spesa, le quote e i criteri di gestione dei contributi spese, esenzioni e agevolazioni, le regole per l'individuazione della titolarità della presa in carico sanitaria, etc. (Raccomandazione 121.4, p. 16-17);
- programmi di informazione e formazione volte ad accompagnare l'implementazione della regolamentazione regionale in materia (Raccomandazione 121.5, p. 17);
- modalità periodiche di «lettura delle ricadute della disciplina adottata, di monitoraggio dell'appropriatezza, della coerenza e dell'effettiva applicazione delle indicazioni sull'affidamento familiare» (Raccomandazione 121.6, p. 17).

#### **Sfide**

**16.** Quante sono le Regioni che hanno recepito le Linee di Indirizzo del 2012? È ipotizzabile che entro la fine dell'anno corrente venga recepita in tutte le Regioni la versione 2024?

**17.** In quante Regioni esiste un programma regionale di informazione e formazione sull'affidamento familiare?

**18.** Quante Regioni raccolgono dati sulle forme di affidamento non residenziale (diurno e part-time)?

**19.** È ipotizzabile realizzare un inventario nazionale delle sperimentazioni?

**20.** È attivabile un sistema di valutazione delle evidenze delle sperimentazioni che permetta la massima attenzione ed eventuale diffusione delle buone pratiche, sia quelle consolidate e validate che quelle promettenti ed emergenti?

Il **Comune** (punto 122) è il soggetto istituzionale deputato alla «organizzazione dei Servizi Sociali per la protezione e cura dei cittadini di minore età» (p. 18). Con ben undici Raccomandazioni (di cui dieci già

presenti dal 2012), rappresenta uno dei punti più articolati dell'intero testo delle Linee di indirizzo. Ad essere stata aggiunta nel 2024 è la prima Raccomandazione, che sottolinea la necessità di «riconoscere il ruolo centrale dell'Ambito Territoriale Sociale (ex L. 328/2000)» nella programmazione locale, progettazione, concertazione e coordinamento dei servizi, onde assicurare «risposte adeguate ed efficaci ai bisogni dei cittadini (...) evitando sovrapposizioni» (Raccomandazione 122.1, p. 19).

La seconda raccomandazione di questo punto riguarda la necessità che i Comuni adottino appositi provvedimenti per individuare le figure professionali (con relativo monte ore mensile minimo dedicato), regolamentare l'organizzazione e le procedure dell'affidamento, prevedere adeguati supporti professionali ed economici agli affidatari nonché agevolazioni ad essi e ai minorenni accolti circa l'accesso ai servizi comunali, rilasciare agli affidatari un'attestazione dell'affidamento del bambino (Raccomandazione 122.2, p. 19).

#### **Sfide**

- 21.** Gli Ambiti Territoriali Sociali d'Italia sono tutti dotati di una apposita regolamentazione sull'affidamento familiare?
- 22.** Quanti sono gli Ambiti Territoriali nei quali è presente un provvedimento che definisce il monte ore mensile minimo dedicato?
- 23.** Quante ore e di quali professionisti occorre assicurare la presenza per garantire la piena attuazione delle Linee di Indirizzo in un determinato territorio, con una certa popolazione e utenza?
- 24.** La grande varietà riscontrabile nei territori circa l'importo dei contributi spese riconosciuti agli affidatari, quanto risponde al costo della vita e alle concrete esigenze dei bambini affidati e quanto – invece – rispecchia le logiche e i limiti dei bilanci comunali?
- 25.** È definibile un contributo spese minimo nazionale, uguale per tutti i territori del Paese?
- 26.** Quanti sono gli affidamenti familiari in corso che beneficiano di una copertura assicurativa per i danni subito o causati dai minorenni in affido? Pe quanti, invece, la copertura non è attiva? È possibile puntare, entro la fine del vigente anno, alla copertura assicurativa di tutti gli affidamenti?
- 27.** In quanti territori è consolidata la pratica del rilascio agli affidatari di attestazioni dell'affidamento che evitino l'esibizione di provvedimenti di affido contenenti dati sensibili e, al contempo, dotino gli affidatari di un documento ufficiale utilizzabile all'occorrenza?

Seguono tre Raccomandazioni relative alla **competenza territoriale** dei percorsi di affido. Si precisa l'importanza: di «informare, nel caso di residenza degli affidatari in altro Comune, il Servizio Sociale di zona e il competente Centro per l'affidamento» onde permettere l'esercizio della

funzione di vigilanza e ferma restando la permanenza della titolarità della situazione in capo al Comune di provenienza del minore (Raccomandazione 122.a.1, p. 19); di dare attenzione alla continuità della presa in carico nei casi nei quali si renda necessario il suo trasferimento ad altro servizio (Raccomandazione 122.a.2, p. 19); di curare rapporti continuativi tra operatori sociali titolari dell'affido e strutture scolastiche, ricreative, sanitarie, etc. nelle quali è inserito il minore affidato (Raccomandazione 122.a.3, p. 20).

Le Linee di indirizzo propongono, quindi, due raccomandazioni inerenti, rispettivamente, all'importanza del **supporto agli affidatari**, che viene ripreso e approfondito rispetto a quanto già indicato sopra (Raccomandazione 122.b.1, p. 20) e sulla **formazione degli operatori** pubblici e privati impegnati nell'affidamento familiare, ai quali occorre «assicurare l'aggiornamento e la supervisione e curare la stesura e stipulazione di protocolli operativi» favorendone la partecipazione a occasioni di formazione, d'incontro e di crescita, individuando indicatori di qualità degli interventi e strumenti omogenei di monitoraggio dell'esperienza e di valutazione del servizio reso, garantendo lo studio dei contenuti delle Linee di indirizzo per l'Affido già nei corsi di studio universitari (Raccomandazione 122.c.1, p. 20)

#### **Sfide**

**28.** Quanti sono gli Ambiti Territoriali che si sono dotati di un protocollo operativo in materia di affido?

**29.** Quali sono i contenuti prevalenti dei Protocolli Operativi attualmente esistenti? È attivabile un inventario nazionale dei Protocolli Operativi esistenti?

**30.** In quali contesti questo protocollo è stato elaborato con l'apporto degli operatori d'ambito e territoriali deputati alla sua attuazione? È attivabile un manuale nazionale che ne guidi l'elaborazione?

**31.** Quali sono le esperienze di approfondimento dei contenuti delle Linee di Indirizzo nei corsi di studio universitari? Sono individuabili linee formative comuni adottabili nei vari Atenei?

A questo punto le Linee di indirizzo propongono alcune tra le Raccomandazioni più importanti dell'intero testo. Sono quelle relative ai **Centri per l'Affidamento familiare** (punto 122.d, pp. 21-22) i quali rappresentano la strutturazione organizzativa «dove meglio (più efficacemente, più efficientemente e più economicamente) si possono realizzare tutte le funzioni di sostegno, raccordo, coordinamento e monitoraggio relative all'affidamento familiare». In particolare, le Raccomandazioni presenti nel testo sono due, e invitano:

- a costituire, di concerto con le ASL, servizi dedicati all'affidamento familiare, stipulando appositi protocolli che individuino le figure professionali sociali e sanitarie messe a disposizione e il relativo monte ore, assicurando la presenza di una o più équipe multidisciplinari che seguano il bambino in affidamento, avvalendosi anche delle competenze professionali delle altre strutture istituzionali del territorio e della collaborazione con le associazioni familiari (Raccomandazione 122.d.1, p. 21);
- ad assegnare al Centro per l'Affidamento familiare funzioni di: sensibilizzazione, informazione e formazione e valutazione degli aspiranti affidatari; di abbinamento e progettazione degli affidamenti familiari; di predisposizione e aggiornamento delle Banche dati dei minorenni in affido e degli affidatari; di programmazione, monitoraggio e verifica degli interventi; di conduzione di gruppi di sostegno tra affidatari; di cura dei rapporti con altri Servizi, associazioni e reti familiari (Raccomandazione 122.d.2, pp. 21-22).

Le Linee di indirizzo contengono, infine, due Raccomandazioni (122.e.1 e 122.e.2) relative all'azione di Monitoraggio e Valutazione, la cui tracciabilità è «un'esigenza che si riferisce al rispetto dei diritti dei bambini e dei ragazzi e alla trasparenza dell'operato dei servizi, oltre che ad aspetti organizzativi e statistici.

#### **Sfide**

**32.** I Centri per l'Affidamento Familiare sono istituiti in tutti gli Ambiti Territoriali d'Italia?

**33.** Quanto è replicabile sull'intero territorio nazionale la buona pratica di estendere ampiamente il ruolo dei Centri per l'Affido alla più generale promozione della solidarietà familiare sul territorio (da cui la scelta di alcune istituzioni di denominarli "Centri per l'Affido e la Solidarietà Familiare")?

**34.** Le ricerche ministeriali evidenziano scarse o assenti collaborazioni tra Centri Affidi e Associazioni/Reti familiari in oltre 1/3 dei territori. Come assicurare la presenza di queste feconde interazioni in tutti i contesti? Quali sono le migliori pratiche sperimentate finora su questo fronte?

**35.** Le ricerche ministeriali segnalano la scarsa o assente collaborazione tra i Centri Affidi, nonostante già dal 2012 le Linee di indirizzo suggeriscano di rafforzare tali reti. Sono attivabili percorsi regionali ad hoc finalizzati a favorire tale network, permettendo scambi di know-how, sinergie su situazioni specifiche, attivazione di iniziative sovra-territoriali, etc.

Dopo un breve punto, dedicato al ruolo di **Province e Città metropolitane** (punto 123), e al relativo ruolo di coordinamento sovra-nazionale

(Raccomandazione 123.1, p. 22), le Linee di indirizzo dedicano la loro attenzione:

- alle **ASL** (punto 124), precisando che sono a carico del Servizio Sanitario Nazionale le prestazioni medicospecialistiche, psicoterapeutiche, di indagine su minorenni e affidatari, nonché le prestazioni riabilitative e socioriabilitative per i minorenni (Raccomandazioni 124.1, 214.2, 124.3, pp. 23-24);
- al ruolo della **Magistratura minorile e tutelare** (punto 125), essenziale nella definizione dei percorsi di affidamento familiare (Raccomandazione 125.1, pp. 24-25). Sul punto, la versione del 2024 inserisce due precisazioni importanti, in ossequio a norme entrate in vigore successivamente all’emanazione della versione del 2012: la proroga oltre i 24 mesi degli affidamenti consensuali è disposta dai Tribunali per i Minorenni «qualora la sospensione dell’affidamento rechi pregiudizio al minorenne» (DLgs 149/2022); la competenza relativa ai provvedimenti in materia di minorenni stranieri non accompagnati è in capo al Tribunale per i Minorenni, mentre prima era di competenza del Giudice Tutelare (DLgs. 220/2017);
- ai **Tutori** (punto 126), compresi i tutori volontari dei minorenni stranieri non accompagnati chiamati - tra l’altro - a collaborare «fattivamente con la famiglia affidataria, stabilendo con esse contatti periodici e di comunicazione reciproca» (Raccomandazione 126.1, pp. 25-26), e ai **Curatori speciali** (punto 127) di cui al DLgs 149/2022 deputati alla salvaguardia degli interessi del minorenne (Raccomandazione 127.1, pp. 26-27).
- alla **Scuola** (punto 128), ad esempio in merito all’esigenza di identificare in ogni istituto scolastico un referente per gli alunni fuori famiglia di origine, assicurando l’applicazione delle apposite linee guida per il diritto allo studio dei minorenni *out-of-home* (Raccomandazioni 128.1, 128.2 e 128.3, pp. 27-28).
- ai **Garanti per l’infanzia e l’adolescenza** (punto 129), con una Raccomandazione introdotta nel 2024 che mira a riconoscerne e a valorizzarne il ruolo nel campo dell’affidamento familiare, anche attraverso la diffusione di apposite prassi e protocolli d’intesa (Raccomandazioni 129.1 e 129.2, pp. 28-29).

#### Sfide

36. I professionisti dell’ASL sono presenti nelle équipes di tutti i Centri per l’Affidamento attivi in Italia? Quali atti nazionali e regionali vanno posti in essere per rendere certa questa presenza?
37. Nei vari territori d’Italia sono attivi percorsi prioritari per rispondere in

tempi adeguati ai bisogni di cura dei minorenni in affidamento familiare (visite specialistiche, sostegno psicologico e psicoterapeutico, interventi riabilitativi, etc.)?

38. In alcune regioni è stata molto feconda la presenza di Tavoli regionali permanenti di confronto tra Magistratura e Operatori sociali attivi nel campo dell'affidamento finalizzati a favorire dialoghi e raccordi e a definire modalità operative condivise. Tale buona prassi è estendibile a tutte le Regioni d'Italia?

39. In quante Scuole d'Italia è attiva la figura del referente per l'affidamento familiare?

40. Quali sono le buone pratiche (formative, organizzative, progettuali, operative, etc.) utilizzate nei luoghi in cui la figura del referente scolastico per l'affido è presente?

## 6. Caratteristiche e condizioni di buon esito (210-211)

Il testo delle Linee di indirizzo, già nella versione del 2012, chiarisce che anche a fronte di gravi problematiche familiari possano esservi buoni esiti degli interventi di affidamento. Così come invita a non abbassare l'attenzione di fronte alle situazioni con problematiche leggere poiché il rischio di commettere errori e di giungere a esiti cattivi è sempre presente. I punti 210 e 211 sono dedicati a evidenziare quali sono i fattori che permettono il raggiungimento di risultati positivi. Al centro della riflessione vengono posti due elementi chiave:

- il soggetto principale dell'intervento di affidamento non sono le persone in quanto tali ma **le relazioni** (genitoriali, familiare e sociali) che tra esse fruiscono. In quest'ottica l'affido familiare si inserisce pienamente nella cornice offerta dai più recenti modelli teorici di servizio sociale che individuano le relazioni come la principale fonte del benessere delle persone (p. 29);
- il buon esito di un affidamento si evidenzia quando, al termine del percorso, il minorenne vive in **un ambiente relazionale migliore del precedente** nella capacità di rispondere ai suoi bisogni di sviluppo (p. 30).

Le raccomandazioni presenti in questa sezione delle Linee di Indirizzo sono sei:

- la prima riguarda l'esigenza che gli interventi di affidamento si basino su una previa attività di **valutazione preliminare (assessment)** dei bisogni e delle risorse del bambino, della sua famiglia, del contesto sociale (Raccomandazione 210.1, p. 29);
- l'importanza che l'intervento di affidamento garantisca al minorenne

affidato la presenza di **almeno un adulto di riferimento** e, al contempo, un'ampia rete di relazioni sociali con altri adulti e con coetanei (Raccomandazione 211.1, p. 30);

- l'importanza che l'intervento di affidamento sia basato sulla **piena integrazione tra i vari soggetti** coinvolti in modo che le azioni svolte da ciascuno siano ben coordinate e armoniche (Raccomandazione 211.2, p. 30);
- il dovere di **informare e rendere partecipi** il bambino e i suoi genitori di tutte le fasi dell'intervento di affidamento familiare (Raccomandazione 211.3, p. 30);
- l'importanza di garantire al bambino il mantenimento dei legami con la propria famiglia e del **sentimento della piena appartenenza** ad essa, costruendo con il bambino una narrazione veritiera e sensata, alla portata dell'età e della sua possibilità di comprensione, rispetto ai suoi genitori e alle difficoltà che hanno determinato l'allontanamento (Raccomandazione 211.4, p. 30);
- l'importanza di assicurare una particolare attenzione ai percorsi di **affidamento di adolescenti e preadolescenti** onde rispondere ai bisogni specifici di questa delicata fascia d'età (Raccomandazione 211.5, pp. 30-31).

#### **Sfide**

**41.** È diffusa in tutt'Italia la buona pratica di decidere gli interventi di affidamento sulla base di un previo lavoro di assessment? Si tratta di un lavoro scritto e multidisciplinare? Quali i migliori strumenti specifici da utilizzare nell'attività di assessment per la decisione di affidamento?

**42.** Quanto è concretamente attuabile, in un contesto caratterizzato dalla grande prevalenza di interventi tardo-riparativi e giudiziale-coattivi, il dovere di rendere partecipi i genitori di origine in ogni fase del processo di intervento, compresa la decisione iniziale dell'affidamento? Quali "soluzioni" metodologiche e organizzative possono essere attuate per favorire e sostenere il "consenso" dei genitori all'intervento?

**43.** Come garantire a ciascun adolescente e preadolescente che vive al di fuori della propria famiglia la possibilità di tessere nuovi legami e, ove nel suo interesse e nel suo desiderio, di essere accolto da una famiglia affidataria?

## **7. Tipologie di Affidamento Familiare (220-224)**

Le Linee di indirizzo proseguono con l'approfondimento delle diverse forme e connotazioni che può assumere un affidamento familiare. Si

tratta di un'ampia sezione, articolata in 19 Raccomandazioni, 18 delle quali già presenti nella versione del 2012. L'intera sezione inizia con una parte introduttiva, nella quale la versione del 2024 aggiunge una precisazione volta a sottolineare il tema dell'**appropriatezza degli interventi**.

Si rimarca, infatti, la necessità che «la scelta del tipo di affidamento e la definizione del conseguente progetto di affido che ne delinea obiettivi, strumenti di implementazione, tempi e ruoli siano basati sul criterio di appropriatezza, cioè della congruenza fra l'identificazione, l'analisi e la valutazione dei bisogni del bambino e della sua famiglia con la progettazione e la conseguente implementazione» (p. 34). L'introduzione propone due raccomandazioni:

- la prima, finalizzata a sottolineare che a fronte della varia natura e intensità delle condizioni e dei bisogni dei minorenni e delle loro famiglie occorre mettere in campo una **pluralità di forme di affido**, concependolo come una «vasta piattaforma suscettibile di sostenere interventi differenti» (Raccomandazione 220.1, p. 28);
- la seconda, attenta ad evidenziare che la pluralità delle forme di affidamento familiare va presentata già durante le **iniziative di sensibilizzazione** «al fine di permettere alle persone di individuare le modalità di accoglienza che, in quel momento, ritengono essere adeguate alla loro disponibilità» (Raccomandazione 220.2, p. 28).

#### Sfide

**44.** Quali sono i principali parametri che assicurano l'appropriatezza degli interventi di affidamento? È possibile elaborare, a livello nazionale, un set di parametri condivisi e di connessi strumenti di identificazione, analisi e valutazione di bisogni e risorse di bambini e famiglie?

**45.** Nell'ottica della varietà e gradualità delle proposte, sulla base di alcune buone prassi già esistenti, sono estendibili in tutti i territori del Paese campagne di sensibilizzazione volte a reperire e suscitare disponibilità per forme diurne e leggere di prossimità solidale verso bambini, ragazzi e genitori in difficoltà?

L'elencazione delle diverse tipologie di affidamento procede secondo **vari criteri**:

- in base al soggetto che emana il provvedimento di affido, distinguiamo l'affidamento consensuale-amministrativo da quello coattogiudiziale (punto 221);
- in base alla tipologia di affidatari, distinguiamo tra affidamento a parenti – intrafamiliare – e affidamento a persone esterne al IV grado di parentela – eterofamiliare (punto 222);

- in base all'intensità dell'affidamento, distinguiamo in diurno, a tempo parziale e residenziale (punto 223);
- nel caso di problematiche familiari improvvise e gravi, si parla di affidamento d'emergenza (punto 224.b);
- in base alla situazione e/o alle caratteristiche del minorente accolto distinguiamo: affidamento di bambini piccoli (punto 224.a); affidamento di adolescenti e neomaggiorenni (punto 224.c); affidamento di minorenni con situazioni di particolare complessità (punto 224.d); affidamento di minorenni stranieri non accompagnati (punto 224.e).
- v'è, infine, un punto dedicato agli affidamenti che si concludono con il rientro dei minorenni in famiglia (punto 224.f, aggiunto nella versione del 2024).

Per quanto riguarda la distinzione tra **Affidamento familiare consensuale e Affidamento giudiziario** (punto 221), le Linee di indirizzo partono da un assunto molto chiaro e di assoluta importanza: «La disponibilità della famiglia del bambino ad essere aiutata facilita il buon esito dell'esperienza». Le ricerche e le esperienze mettono in evidenza quanto il “consenso dei genitori di origine” sia una condizione la cui assenza può facilmente pregiudicare il percorso, alterandone grandemente il senso e impedendo che si concretizzi in un “aiuto tra famiglie” come, invece, la norma nazionale l'ha concepito. In tale direzione, le Linee di indirizzo propongono una apposita Raccomandazione, che incarica i Servizi sociali di «favorire il più possibile l'affidamento familiare consensuale» non limitandosi a intervenire solo quando si è in presenza di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, ma agendo prima, in un'ottica di prevenzione di situazioni pregiudizievoli per il minorente (Raccomandazione 221.1, p. 32).

#### Sfide

**46.** L'Affidamento consensuale, pare essere il grande assente nel panorama italiano dell'accoglienza di bambini e ragazzi. Il forte sbilanciamento verso gli Affidamenti giudiziali (che in gran parte dei territori superano l'80% degli interventi) segnala una deriva tardo-riparativa e la mancanza della funzione preventiva dell'affidamento nei confronti dell'insorgenza di situazioni di pregiudizio. C'è il rischio che un ampio fabbisogno di affidamento consensuale sia non rilevato o non soddisfatto. Si può puntare a rimettere in asse il sistema?

**47.** È possibile lavorare sul “consenso dei genitori” anche nel caso di affidamenti giudiziali? In modo che, per quanto disposti unilateralmente dal Tribunale per i minorenni, non siano coattivi nella sostanza, cioè subiti passivamente e controvoleda dai genitori, ma espressione di un percorso compreso e accettato? Quali sono le buone prassi presenti in Italia su questo fronte?

In merito alla distinzione tra **affidamento a parenti** (punto 222) e affidamento eterofamiliare, le Linee di indirizzo precisano che il primo risponde all'indicazione della legge laddove «sancisce il diritto a crescere nell'ambito della propria famiglia». A tal proposito si precisa che, nel realizzare questa forma di affidamento, occorre valutare con attenzione «sia le opportunità che le problematicità e i rischi» insiti in questa tipologia di affido (p. 30). La versione del 2024 aggiunge, inoltre, che «nel contesto degli affidamenti intrafamiliari, una particolare attenzione va rivolta ai bambini e ai ragazzi orfani di crimini domestici», in linea con quanto richiesto dall'art. 5-quinquies aggiunto dalla legge 4/2018. Il punto procede, quindi, con due raccomandazioni:

- la prima, che sottolinea la necessità – di fronte al bisogno di affidamento di un minorenni – di **verificare prioritariamente** la fattibilità degli affidamenti a parenti rispetto a quelli eterofamiliari, purché costoro siano idonei e con essi il minorenni abbia un rapporto significativo e positivo (Raccomandazione 222.1, p. 30);
- la seconda, riferita all'affidamento eterofamiliare, sottolinea l'importanza – nel disporli – di tenere conto anche «dell'opportunità di una maggiore o minore vicinanza/distanza alla famiglia del minorenni allontanato» (Raccomandazione 222.2, p. 30)

#### Sfide

**48.** Qual è lo stato dell'arte dell'affidamento a parenti in Italia? Quali sono le caratteristiche, i punti di forza e le buone prassi di questa forma di affidamento?

**49.** È ipotizzabile l'elaborazione di un documento nazionale che, a partire dalle migliori esperienze, ne sottolinei le condizioni di successo e le modalità di realizzazione?

Con riguardo agli affidamenti giurisdizionali, nelle note a piè pagina del punto, la versione 2024 delle Linee di Indirizzo inserisce una serie di indicazioni esplicative connesse alle modifiche determinate dalle recenti variazioni normative. Tra i punti più importanti:

- il D.Lgs 149 del 2022 all'art. 28 modifica la legge 184 del 1983, prevedendo che nel provvedimento di cui al comma 3, deve essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine. Tale periodo non può superare la durata di **ventiquattro mesi** ed è prorogabile, dal Tribunale per i minorenni, su richiesta del pubblico ministero e nel contraddittorio delle parti, qualora la sospensione dell'affidamento rechi grave pregiudizio al minore. A tal fine,

prima del decorso del termine di durata dell'affidamento, il servizio sociale segnala al pubblico ministero l'opportunità di richiederne la proroga;

- la necessità di mantenere un monitoraggio delle finalità del collocamento e di evitare lunghe istituzionalizzazioni senza obiettivi da raggiungere, garantita dall'indicazione secondo la quale «**decorso dodici mesi il giudice verifica** nel contraddittorio delle parti l'andamento del programma di assistenza, l'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza e l'opportunità della prosecuzione dell'inserimento» (nota 37, p. 32).
- secondo il D.Lgs 149 del 2022 nelle procedure ex artt. 330 e 333 del Codice civile è possibile delegare ai **giudici onorari** solo specifici adempimenti (ascolto dei servizi, sostegno alla famiglia, attività di conciliazione, mentre è sottolineata l'impossibilità di delegargli l'ascolto diretto del minore, la trattazione della prima udienza, dell'ultima udienza prima della chiusura della procedura e di tutte le udienze intermedie prodromiche all'adozione di provvedimenti urgenti).

In merito all'intensità degli affidamenti, le Linee di indirizzo dedicano ben quattro Raccomandazioni agli **Affidamenti diurni, a tempo parziale e residenziali** (punto 223). In esse troviamo l'invito:

- a promuovere le tipologie diurne e semiresidenziali dell'affido, come forma di sostegno alle famiglie di carattere preventivo, da attivare a sostegno della temporanea difficoltà della famiglia a far fronte alle esigenze dei figli; affidamenti per i quali – si precisa – non occorre il visto di esecutività del giudice tutelare (Raccomandazione 223.1, p. 34);
- ad attivare sperimentazioni di vicinato solidale alle famiglie in difficoltà con bambini, prevedendo anche la stipula di apposite coperture assicurative (Raccomandazione 223.2, p. 34);
- a scegliere l'intensità residenziale, parziale o diurna dell'affido in base al principio di appropriatezza degli interventi valutate le specifiche esigenze e risorse dei minorenni e dei loro genitori (Raccomandazione 223.3, p. 34);
- a orientarsi verso l'affidamento residenziale solo nei casi nei quali la permanenza del minore nella propria famiglia sarebbe pregiudizievole (Raccomandazione 223.4, p. 35).

#### Sfide

**50.** Quali sono le migliori prassi italiane in materia di promozione e attivazione di percorsi di affidamento familiare diurno e part-time? È ipotizzabile il varo di piani nazionali o regionali di sviluppo di questa preziosa forma di prossimità

Una tipologia particolare di intervento, presentata dalle Linee di Indirizzo, è quella dell'**Affidamento in situazioni di emergenza** (punto 224.b). Si tratta di una buona pratica, attualmente presente solo in alcuni territori, che «nasce dall'esigenza di offrire in ogni modo un'accoglienza in famiglia a tutti quei bambini, in particolare di età compresa tra gli 0 e i 10 anni, coinvolti in situazioni che sono improvvise e gravi, tali da richiedere un "pronto intervento" immediato» (p. 36). Le Linee di Indirizzo chiariscono che questo tipo di intervento non deve durare per più di tre mesi e va effettuato soltanto «dopo una verifica in cui si constata che non sia possibile o opportuna l'accoglienza presso parenti disponibili ed idonei» (p. 36). Quindi, mediante una apposita Raccomandazione già presente nella versione 2012 delle Linee di Indirizzo, si chiede di: realizzare attività specifiche per promuovere, formare e sostenere un gruppo di persone disponibili; privilegiare il coinvolgimento di persone e famiglie con pregresse esperienze di affidamento; prestare particolare attenzione agli eventuali figli degli affidatari, sia per valutarne la compatibilità con questa forma di accoglienza che per prepararli e sostenerli; prevedere forme particolari e intensive di sostegno come la reperibilità di personale professionale e rimborsare le spese maggiorate per particolari esigenze (Raccomandazione 224.b.1, p. 36).

#### Sfide

**51.** L'affidamento in situazioni di emergenza punta a superare la prassi diffusa di ricorrere all'affido come secondo step, successivo alla permanenza dei minorenni nelle Comunità, alle quali oggi viene largamente deputato il compito di dare accoglienza a tutte le situazioni urgenti e impreviste. L'esperienza realizzata in alcuni territori ha dimostrato che, soprattutto per i minorenni con meno di undici anni, l'inserimento fin da subito in famiglia – se condotto in modo adeguato – può essere sovente la scelta più appropriata. Quali passi occorre compiere per sviluppare in tutto il territorio nazionale questa forma di intervento? Quali sono le precondizioni istituzionali, organizzative e di rete che lo rendono possibile? È ipotizzabile l'attivazione di piani nazionali o regionali volti alla diffusione di questa buona pratica?

Le Linee di indirizzo, come sopra accennato, procedono con l'elencazione di alcune forme di affidamento che variano in base alle caratteristiche dei minorenni accolti. La prima tipologia è quella dell'**Affidamento dei bambini piccoli** (punto 224.a). La versione 2024 delle Linee di indirizzo alza da 24 a 36 mesi di età la fascia di minorenni a cui si rivolge questo punto. Le Raccomandazioni sono due, entrambe già presenti dal 2012 e ampliate nel 2024. Contengono la richiesta di:

- predisporre specifici “progetti neonati”, supportati da appositi protocolli operativi e da un adeguato lavoro di rete, che definiscano procedure, compiti, ruoli e buon funzionamento (Raccomandazione 224.a.1, p. 35);
- preferibilmente affidare l’accoglienza di un neonato ad una coppia con esperienza di affidamento familiare, riconoscendo, dato l’impegno necessario, sostegni specifici da parte di personale socio-educativo e sanitario e rimborsare spese maggiorate e curando il «presidio dei tempi, elemento particolarmente rilevante in questa tipologia di affido, attraverso l’individuazione di dispositivi specifici che aiutino a rispettare la durata limitata e breve dell’accoglienza» (Raccomandazione 224.a.2, p. 36).

#### Sfide

52. Quanti sono gli Ambiti territoriali italiani nei quali è attivo un progetto per l’affido dei neonati?
53. Quali sono le condizioni organizzative, procedurali e di rete senza le quali non sono realizzabili in modo adeguato progetti di affido dei neonati?

Le Linee di Indirizzo dedicano un apposito punto all’**affidamento di adolescenti e alla prosecuzione oltre i 18 anni** (punto 224.c). La versione del 2024 inserisce in questo punto una nota a piè pagina che richiama la presenza, nel Fondo nazionale per la lotta alla povertà, di una linea prioritaria dedicata al «sostegno ai neomaggiorenni in uscita da un percorso di presa in carico a seguito di allontanamento dalla famiglia di origine», secondo quanto disposto dal Decreto interministeriale in materia del 30 dicembre 2021. Già nella versione del 2012 erano presenti due Raccomandazioni specifiche:

- la prima, rivolta all’accoglienza degli 11-17<sup>enni</sup>, chiede di: mettere in conto apposite modalità operative al fine di sostenere le particolari situazioni che si possono determinare «con specifica attenzione ad un ascolto disponibile, ad una adeguata conoscenza psico-evolutiva, ad una puntuale individuazione di eventuali problematiche psicopatologiche»; predisporre «percorsi gradualmente di “avvicinamento”» tra ragazzi e affidatari; promuovere l’affidamento degli adolescenti anche tra famiglie allargate, reti di famiglie, persone singole in modo da permettere accoglienze «non identificabili tout-court con una coppia genitoriale» (Raccomandazione 224.c.1, p. 37).
- la seconda, relativa ai neomaggiorenni, chiede di garantire la possibilità di prosecuzione fino al 21<sup>esimo</sup> anno di età. A questo riguardo la versione del 2024 inserisce un’ampia indicazione operativa nella quale si

precisa che fin da quando il ragazzo è adolescente «i servizi sociali, insieme con la famiglia affidataria e con il coinvolgimento attivo del ragazzo in affido, prevedono già nel Progetto Quadro e nel Progetto di Affidamento e si attivano fin dall'inizio dell'accoglienza per implementare un percorso di accompagnamento all'autonomia, con interventi di formazione (professionale e universitaria), di inserimento lavorativo (tirocini, stage, ecc.), di ricerca dell'alloggio, di sostegno alla crescita delle capacità e delle competenze, etc». Precisano altresì che il percorso di accoglienza va protratto, ove necessario, fino a 25 anni «per consentire il completamento dell'istruzione scolastica, universitaria o professionale o per un migliore e più efficace percorso verso l'autonomia individuando i contributi e le opportunità di sostegno al reddito di cui i minorenni in uscita dai percorsi di tutela possono beneficiare» (Raccomandazione 224.c.2, p. 37).

#### Sfide

**54.** È possibile mappare a livello regionale e nazionale il numero e il profilo degli adolescenti inseriti nei servizi residenziali per i quali potrebbe essere appropriato un affidamento familiare? In modo da censire il fabbisogno scoperto di affidamento di adolescenti.

**55.** È possibile realizzare piani regionali o nazionali volti all'aumento della quota di adolescenti in affidamento familiare rispetto a quella degli inseriti in comunità?

**56.** Qual è la quota di *care leavers* ultra-ventunenni che non beneficia di forme specifiche di accompagnamento fino ai 25 anni? Quali investimenti nazionali e regionali occorre realizzare per assicurare questo accompagnamento alla totalità dei ragazzi che ne ha bisogno?

**57.** Quanti sono gli adolescenti in comunità per i quali non sarebbe appropriato l'affidamento familiare ma che potrebbero comunque giovare della presenza part-time di uno o più adulti in più su cui contare, attivando percorsi di affiancamento parziale utili anche all'accompagnamento alla vita adulta? È possibile realizzare piani regionali o nazionali volti ad offrire questa forma di rafforzamento della loro rete di legami?

La tipologia successiva approfondita dalla Linee di Indirizzo è quella dell'**Affidamento familiare in situazioni di particolare complessità** (punto 224.d). Si tratta di un punto già presente nella versione del 2012 ma fortemente rivisitato nel 2024. Il nuovo testo precisa che questa tipologia di affido «richiede, sin dalla fase di avvio, la collaborazione sinergica al percorso di affido di tutti i soggetti che hanno un ruolo nel rispondere ai bisogni specifici del bambino, in particolare servizi sociali, sanitari e scuola» e aggiunge, inoltre, che regioni, enti locali e servizi sociali devono

promuovere questa forma di affidamento familiare di bambini con disabilità o patologie sanitarie «attraverso iniziative ad hoc, formazione specifica per le famiglie affidatarie, il coinvolgimento e la formazione di caregivers extrafamiliari non professionali e l'attivazione di famiglie solidali» (p. 38). La Raccomandazione proposta da questo punto invita a garantire, per questa forma di affidamento, adeguati interventi di sostegno sociali, educativi, riabilitativi, di assistenza domiciliare. In particolare, per bambini disabili gravi in ospedale, la Raccomandazione sottolinea che è utile la predisposizione di un progetto di dimissioni *ad hoc* del bambino verso la famiglia affidataria, che sia condiviso e che preveda misure specifiche come «l'attivazione della neuropsichiatria infantile (o degli altri specialisti a seconda dei casi), la fornitura degli ausili necessari, la formazione tecnica delle famiglie affidatarie per poter fornire il sostegno necessario, la presa in carico da parte degli attori del territorio» (Raccomandazione 224.d.1, p. 38).

#### Sfide

**58.** Quanti sono i bambini e i ragazzi con disabilità o malattie gravi attualmente ospiti dei servizi residenziali? Quanti di questi avrebbero bisogno di una accoglienza in famiglia? E quanti sono anche adottabili ma non adottati a causa della difficoltà a reperire coppie disponibili, data la loro complessa situazione?

**59.** Alcune Regioni e Ambiti territoriali hanno lavorato al censimento mirato di questi minorenni, anche al fine di programmare sostegni mirati e sinergie tra vari territori onde aumentare le possibilità di inserimento in affidamento. Quali sono i risultati di queste progettualità? È possibile estenderle a tutto il territorio nazionale?

La penultima tipologia approfondita dalle Linee di Indirizzo è quella dell'**Affidamento dei minorenni stranieri non accompagnati** (punto 224.e). Sul punto, la versione del 2024, al fine di favorire la massima attenzione nei confronti di questi minorenni, precisa che si tratta di ragazzi «che possono aver subito traumi e violenze nel paese di origine; che hanno vissuto il senso di abbandono, la fuga, il disagio e le violenze legati al viaggio che li ha portati in Italia con un progetto migratorio non sempre chiaro e definito; che vivono spaesamento e incertezza sul futuro» (p. 39). Le Raccomandazioni proposte sono tre, già presenti nella versione del 2012, che chiedono:

- un concreto impegno dei servizi sociali e sanitari affinché venga promosso l'affidamento familiare dei minorenni stranieri non accompagnati. Importante a tal proposito il coinvolgimento di mediatori culturali «che hanno il compito, tra gli altri, di facilitare la reciproca cono-

scenza e favorire i contatti e il coinvolgimento della famiglia di origine». La versione 2024 suggerisce inoltre, di sensibilizzare anche potenziali affidatari di origine straniera (Raccomandazione 224.e.1, p. 39);

- una formazione mirata delle persone e famiglie disponibili a questa forma di affidamento familiare «anche attraverso il coinvolgimento delle comunità o delle famiglie straniere presenti sul territorio» (Raccomandazione 224.e.2, p. 39);
- l'estensione agli affidamenti di minorenni stranieri non accompagnati degli stessi contributi economici e della stessa copertura assicurativa prevista per gli affidamenti degli adolescenti (Raccomandazione 224.e.3, p. 40).

#### Sfide

**60.** I dati ministeriali evidenziano che la stragrande maggioranza dei minorenni stranieri non accompagnati è inserita in comunità residenziali, mentre le esperienze di affidamento restano assai minoritarie. Sono pensabili piani regionali e nazionali di diffusione attiva di questa tipologia di affidamento?

**61.** L'Affidamento omoculturale, praticato con successo in alcune specifiche realtà territoriali, rappresenta uno dei grandi assenti nel panorama dell'affidamento familiare. Quali indicazioni emergono dalle buone pratiche sperimentate? Quali alleanze possono essere attivate con le comunità straniere presenti in Italia? Sono pensabili piani regionali e nazionali mirati alla diffusione di questa forma di accoglienza familiare?

L'excurus delle Linee di Indirizzo sulle varie forme di affidamento familiare si conclude con un punto, inserito dalla riforma del 2024, relativo agli **Affidamenti che si concludono con il rientro in famiglia** (punto 224.f) e/o che tengono conto della prospettiva della riunificazione familiare. Il punto consta di un'unica Raccomandazione, molto articolata, nella quale si suggerisce: di lavorare alla riunificazione familiare, intesa come concetto più ampio del rientro in famiglia, la quale a seconda delle diverse circostanze, può essere raggiunta con vari gradi di intensità; di assicurare l'attivazione di forme intensive e specifiche di accompagnamento e sostegno ai genitori di origine affinché siano messi nelle condizioni di maggior recupero possibile delle loro capacità; di accompagnare in modo mirato gli affidatari affinché siano parte attiva e diligente nel processo di riunificazione del minorenne con la sua famiglia; di assicurare tutte le condizioni per un adeguato esercizio del diritto di visita con modalità appropriate alle esigenze dei minorenni e capaci di favorire il rafforzamento del legame genitori-figli; di assicurare in tutte le direzioni il rispetto del diritto dei

minorenni alla continuità affettiva, anche proseguendo le relazioni con gli affidatari dopo il rientro del bambino o del ragazzo nella sua famiglia (Raccomandazione 224.f.1, p. 40).

#### **Sfide**

**62.** Quali sono le più efficaci forme di sostegno intensivo ai genitori con figli allontanati? Quali sono le evidenze di questi approcci? È realizzabile un vademecum metodologico nazionale che accompagni i Servizi sociali in questa complessa area di lavoro?

**63.** Quanto è realmente garantito, oggi, il diritto dei bambini a mantenere i rapporti con gli affidatari dopo il rientro nella famiglia di origine? È realizzabile una indagine nazionale in proposito? Quali indicazioni metodologiche possono essere utili al lavoro dei Servizi sociali su questo fronte?

## **8. Altre forme di accoglienza familiare (225)**

Conclusa la disamina delle differenti tipologie di affidamento familiare, le Linee di indirizzo dedicano alcuni punti specifici a descrivere quattro **particolari forme di accoglienza familiare**, tre delle quali già presenti nella versione del 2012 e una inserita nel 2024. In particolare, sono:

- l'accoglienza in famiglia dei nuclei mamma-bambino (punto 225.a);
- l'affidamento a famiglie affidatarie appartenenti a reti di famiglie (punto 225.b);
- l'affidamento professionale (punto 225.c);
- l'accoglienza straordinaria di piccoli gruppi di minorenni, provenienti da servizi residenziali esteri e in fuga a causa di guerre, calamità naturali ed emergenze sanitarie (punto 225.d, aggiunto nel 2024).

La prima forma di accoglienza affrontata in questa sezione delle Linee di Indirizzo è quella relativa all'accoglienza **in famiglia di nuclei genitore-bambino** (punto 225.a).

Sul punto, la versione del 2024 specifica che questa forma di accoglienza «si fonda sulla fiducia, il dialogo, l'apertura, la condivisione tra famiglia affidataria e nucleo e sulla creazione di legami tra famiglie» e che «sulla base della volontà di cambiamento del genitore accolto, la famiglia affidataria accompagna il nucleo verso l'autonomia e il rafforzamento delle capacità genitoriali per garantire la crescita e il benessere del bambino».

Si tratta di condizioni necessarie senza le quali non è proponibile la realizzazione di accoglienze di questo tipo. Il punto è corredato di due Raccomandazioni, secondo le quali:

- l'accoglienza familiare di un nucleo genitore-bambino è realizzabile anche presso appartamenti autonomi prossimi all'abitazione degli affidatari, oltre che presso l'abitazione stessa (Raccomandazione 225.a.1, p. 42);
- queste forme di accoglienza vanno sostenute sia mediante l'attivazione di supporti tecnico-professionali specifici volti al recupero delle competenze genitoriali e alla ricerca di adeguate soluzioni per l'autonomia abitativa e lavorativa del genitore accolto, sia attraverso la presenza di una rete di volontari e di famiglie solidali che affianchino gli affidatari (Raccomandazione 225.a.2).

#### Sfide

**64.** Le accoglienze familiari di nuclei madre bambino sono praticate solo in alcuni territori. Per un rilancio di questa pratica, è possibile realizzare un'indagine che approfondisca quali sono le caratteristiche, i bisogni e le risorse di questi nuclei? Quali gli approcci metodologici migliori, i fattori predittivi di successo e le evidenze emerse dalle esperienze realizzate finora?

**65.** Sono ipotizzabili piani regionali e nazionali di ampliamento e potenziamento di questa importante forma di accoglienza familiare?

**66.** Quanto e come i Centri Affidi possono essere ingaggiati nel promuovere una più ampia pratica della solidarietà familiare diurna e di prossimità verso nuclei monogenitoriali fragili con figli minorenni, onde mitigare le "solitudini" e prevenire l'evoluzione di forme di disagio?

Il punto successivo approfondisce l'**affidamento a una famiglia affidataria appartenente a una rete di famiglie** (punto 225.b). Il testo, pienamente confermato nella versione già presente dal 2012, al fine di sgombrare il campo da possibili derive, chiarisce che si tratta di «un affidamento familiare a tutti gli effetti in quanto, nel provvedimento di affidamento, viene identificato il nucleo familiare affidatario {non la rete o l'associazione}» (p. 42). Ciò premesso, si sottolinea quanto l'appartenenza di una famiglia a una rete «può favorire il reciproco sostegno ed aiuto sia relazionale sia materiale». La Raccomandazione presente in questo punto evidenzia quanto tale forma di accoglienza sia preziosa nel caso di situazioni di accoglienza difficili. Chiarisce altresì che, al di là del contributo spese agli affidatari, possono essere riconosciuti direttamente alla rete «contributi o spese per le attività di coordinamento/sostegno agli affidatari, ai bambini e alle loro famiglie» (Raccomandazione 225.b.1, p. 42).

### Sfide

67. Può essere realizzato un Censimento nazionale ufficiale delle reti di famiglie affidatarie, che ne renda conoscibili i riferimenti e ne evidenzi natura, composizione e attività?

68. Le indagini ministeriali evidenziano che circa un Centro Affidi ogni tre non ha collaborazioni continuative con Reti di famiglie affidatarie. È possibile realizzare percorsi regionali e nazionali che favoriscano la piena sinergia tra Centri Affidi e Reti, nel rispetto e la valorizzazione degli specifici ruoli e delle relative competenze?

Le Linee di Indirizzo del 2024 hanno pienamente recepito, senza apportare modifiche, al punto relativo all'**Affidamento professionale** (punto 225.c). Si tratta di una forma che in Italia ha avuto luogo solo in alcuni territori, anche se in altri Paesi, specie dell'Europa Settentrionale – caratterizzati da differenti modelli di welfare – rappresenta la principale forma di affidamento familiare. Prevede l'individuazione all'interno della famiglia di un "referente professionale" che, a fronte di una specifica remunerazione, si impegna a seguire uno specifico percorso di formazione, a garantire un'adeguata disponibilità di tempo e a lavorare in rete con gli altri soggetti coinvolti.

Il modello proposto dalle Linee di indirizzo prevede anche la presenza di un supporto esterno, assicurato da un tutor messo a disposizione da Cooperative sociali coinvolte nel progetto.

Si tratta di una tipologia di accoglienza non riconducibile direttamente all'affidamento familiare, ma che rappresenta «il tentativo di identificare ulteriori risposte a situazioni particolarmente difficili». La Raccomandazione presente nel punto invita a «verificare con attenzione l'opportunità di sperimentare forme di affidamento professionale all'interno di un impianto complessivo» (Raccomandazione 225.c.1, p. 43).

L'ultima tipologia indicata dalle Linee di Indirizzo, interamente aggiunta dalla versione del 2024, è quella dell'**Accoglienza straordinaria di piccoli gruppi di minorenni stranieri privi di famiglia di origine in fuga dal proprio Paese** (punto 225.d) a causa di guerre, calamità naturali ed emergenze sanitarie. Per questa forma di accoglienza si precisa che si tratta di una tipologia differente da quella degli stranieri non accompagnati poiché questi minorenni sono seguiti da un adulto legalmente responsabile.

La Raccomandazione presente in questo punto invita a verificare la possibilità di sperimentare e autorizzare forme di accoglienza temporanea a favore di tali piccoli gruppi (Raccomandazione 225.d.1, p. 43).

Si tratta, evidentemente, di un punto il cui inserimento è stato suscitato dai recenti accadimenti connessi al conflitto Russo-Ucraino.

## 9. Contesto, promozione, informazione e formazione (310-313)

Le Linee di indirizzo dedicano il terzo e ultimo capitolo al “percorso dell’affidamento familiare”, raccogliendo un insieme di preziose indicazioni strategiche, organizzative, metodologiche, etc. e stimolando un lavoro centrato sulla qualità e sull’efficacia degli interventi. Un primo gruppo di indicazioni riguarda quattro ambiti d’azione strettamente interconnessi tra di loro e cioè: le cosiddette “Azioni di contesto” (punto 310), la “Promozione” (punto 311); le attività di “Informazione” (punto 312) e la “Formazione” degli Affidatari (punto 313). Si tratta di quattro aspetti già presenti nella versione 2012 delle Linee di Indirizzo, che nel 2024 sono state confermati con alcune utili integrazioni.

Le **Azioni di contesto** (punto 310) sono descritte nella versione 2024 in modo invariato rispetto a quella del 2012. Riguardano quelle attività preliminari e di cornice che permettono il positivo svolgimento degli altri interventi. In particolare, si tratta di:

- Prevedere e organizzare, a livello di ambito territoriale comunale, provinciale e regionale, occasioni e modalità di coordinamento e confronto tra tutti gli attori presenti sul territorio, pubblici e privati, in particolar modo attivando «un **nucleo di coordinamento** a livello comunale, provinciale e regionale» per favorire lo scambio di pratiche di eccellenza, per assicurare l’uniformità degli interventi, per garantire la disponibilità di servizi per l’affido sull’intero territorio, con il coinvolgimento attivo delle associazioni familiari e delle reti di mutuo aiuto (Raccomandazione 310.1, p. 43);
- **Analizzare il contesto** in cui l’intervento è destinato ad operare, valutando il bisogno di accoglienza familiare, mappando le reti mutuoaiuto e di famiglie, i centri o servizi specializzati per l’affidamento familiare, i servizi sociali territoriali e delle altre istituzioni coinvolte, raccogliendo e confrontando la normativa regionale e comunale in materia (Raccomandazione 310.2, p. 44);
- Pianificare le azioni a livello territoriale, nell’ambito delle proprie competenze istituzionali, curando in particolar modo il coinvolgimento di tutti gli attori pubblici e privati e stimolando la creazione di reti e di collaborazioni interistituzionali, in fase di pianificazione, di attuazione e di valutazione ed elaborando veri e propri **Piani di intervento** di durata almeno biennale (Raccomandazione 310.3, p. 44).

### Sfide

69. Quanti sono i Gruppi di Coordinamento regionali attualmente attivi in Italia? Gli attuali atti normativi regionali in materia di affidamento disciplinano tali gruppi, precisandone composizione, obiettivi, ruoli, attività, modalità? Alcune Regioni già da tempo hanno attivato Tavoli regionali deputati a questa funzione. Dal 2015 la Campagna di advocacy “Donare Futuro” ne ha chiesto l’urgente attivazione in tutte le regioni del Centro Sud Italia.

70. Quanti sono i Gruppi di Coordinamento comunali (o, meglio, d’Ambito Territoriale) attualmente attivi in Italia? Gli attuali regolamenti Comunali/d’Ambito in materia di affidamento disciplinano tali gruppi, precisandone composizione, obiettivi, ruoli, attività, modalità?

71. Possono essere realizzati Censimenti regionali e nazionali dei Centri Affidi attualmente attivi, che ne evidenzino le principali caratteristiche organizzative, operative e di risultato?

72. È realizzabile una Banca dati nazionale delle normative regionali e locali in materia di affidamento familiare?

73. È possibile mappare i territori ancora sprovvisti di una regolamentazione locale in materia di affidamento e stimolare i relativi decisori istituzionali a provvedere quanto prima?

74. Quanti sono i Comuni/Ambiti Territoriali e le Regioni che hanno elaborato e attivato Piani per l’Affidamento familiare? È possibile raccogliere tali piani (e i relativi effetti) in un’apposita banca dati?

75. È possibile mappare i territori ancora sprovvisti di piani per l’Affidamento familiare e stimolare i relativi decisori istituzionali a provvedere quanto prima?

Il tema della **Promozione** dell’Affido (punto 311) presenta il medesimo testo già contenuto nelle Linee di Indirizzo del 2012.

Riguarda quell’insieme di azioni volte a stimolare la generale «diffusione di una cultura della solidarietà familiare e di una sensibilità sociale nei confronti dei bambini e delle famiglie in difficoltà» (p. 45), stimolando la maturazione di nuove risorse familiari per l’affido. Tra le migliori forme di promozione si evidenzia l’incontro/testimonianza con famiglie affidatarie soddisfatte della qualità dell’esperienza.

Il punto presenta un’unica Raccomandazione, nella quale viene chiesta la realizzazione di attività «univoche e sistematiche, adottate in maniera coordinata da tutti i diversi soggetti pubblici e privati attivi sul territorio, continue e non episodiche, attuate con modalità e strumenti diversi, utilizzando canali formali e informali» (Raccomandazione 311.1).

### Sfide

**76.** Sulla base delle esperienze e delle ricerche in materia, quali sono le strategie più efficaci nella realizzazione di adeguate attività di promozione della cultura dell'accoglienza?

**77.** Molte esperienze segnalano l'efficacia della cosiddetta "pedagogia dell'incontro", cioè la forza sensibilizzante che nelle persone viene esercitata quando vi sono occasioni di conoscenza diretta di adulti con esperienze di affidamento e, ancor di più, di bambini, ragazzi e famiglie in difficoltà. Quali possono essere le azioni che, nel rispetto del principio di riservatezza, favorisca queste interazioni?

**78.** Sono attivabili piani nazionali e regionali di comunicazione promozionale dell'Affido, capace di mixare media nazionali e locali, in un ampio e continuativo lavoro di diffusione della sensibilità, anche mediante la presentazione e divulgazione di testimonianze e storie di accoglienza familiare?

Anche in merito alle attività di **Informazione** (punto 312) il testo 2024 delle Linee di indirizzo è pressoché identico a quello del 2012, salvo una piccola integrazione. Con questo paragrafo ci si riferisce alla diffusione di messaggi relativi a cosa sia esattamente l'affidamento familiare, a cosa lo distingue dall'adozione, a come funzioni. In particolare, occorre divulgare informazioni relative alla normativa di riferimento, ai tempi e alle modalità del progetto di affido, al ruolo dei servizi, delle associazioni, delle reti familiari e dell'Autorità Giudiziaria. Il punto contiene un'unica Raccomandazione, nella quale si chiede che l'attività di informazione e i suoi contenuti vengano diversificati in relazione ai destinatari a cui è rivolta: cittadinanza, operatori, famiglie affidatarie o famiglie del bambino in affidamento familiare (Raccomandazione 312.1, p. 45).

### Sfide

**79.** Sono realizzabili inventari regionali e nazionali delle modalità, degli strumenti e delle iniziative di informazione? E una rassegna stampa nazionale sul tema?

**80.** Sono programmabili campagne di informazione regionali e nazionali che diano continuità e omogeneità alle notizie diffuse?

Il quarto e ultimo argomento, di questo primo gruppo di indicazioni, riguarda la **Formazione degli Affidatari** (punto 313). Il tema è stato parzialmente riformato nel 2024. Consta di un'unica Raccomandazione (la 313.1), corredata di 6 azioni di dettaglio, di cui 3 aggiunte nella nuova versione e 3 presenti già dal 2012. Le tre novità riguardano l'invito a:

- coinvolgere nelle attività di formazione «giovani che abbiano sperimentato la realtà dell'affidamento, al fine di condividere vissuti, criticità e suggerimenti»;
- attivare percorsi di formazione iniziale e di formazione permanente «utilizzando un approccio alla formazione attivo, situato, riflessivo e partecipativo, in cui sia prevista, in sessioni dedicate, la presenza delle famiglie di origine e delle famiglie affidatarie, con sessioni di formazione condivisa tra operatori e famiglie, inclusi i bambini»;
- dedicare momenti e strumenti formativi specifici sull'affidamento di preadolescenti e adolescenti.  
Le altre tre indicazioni, già presenti nella prima versione delle Linee di Indirizzo, chiedono:
  - che i percorsi formativi siano realizzati prima, durante e dopo la realizzazione degli affidamenti;
  - che i percorsi formativi siano realizzati attraverso una collaborazione tra enti locali, enti di terzo settore e associazioni/reti di famiglie affidatarie;
  - di affrontare, durante i percorsi di formazione, anche il tema degli affidamenti di lunga durata.

#### Sfide

**81.** È possibile censire annualmente i corsi di formazione iniziali e quelli di formazione permanenti attivi in Italia, anche al fine di osservare il rapporto tra numero di partecipanti iniziali e numero di affidatari che completano il percorso?

**82.** È organizzabile un inventario nazionale online degli strumenti formativi (slide, video, esercitazioni, materiali di riflessione e approfondimento, etc.)?

## 11. Disponibilità all'affido e percorso di conoscenza (320-321)

Le Linee di Indirizzo, giunte a questo punto, approfondiscono il percorso di conoscenza che il Centro Affidi attiva nei confronti degli affidatari. Il paragrafo è il medesimo già presente nella versione del 2012.

In esso si precisa che «si preferisce utilizzare **il termine “conoscenza”** a quello di “valutazione”, per differenziare nettamente quanto viene fatto con la famiglia affidataria da altre attività di carattere più prettamente valutativo/diagnostico», poiché nel caso dell'affidamento familiare «il processo di conoscenza non porta a dare una “patente” di idoneità alla persona o alla famiglia, ma ha soprattutto lo scopo di capire insieme quali

siano le risorse del nucleo, i vincoli, le competenze e i saperi che può mettere in campo».

Le Linee di Indirizzo, a questo proposito, precisano che non esiste in astratto una buona famiglia affidataria, ma una famiglia che, caso per caso, con le sue particolari competenze, può essere adatta per un progetto di affidamento con un determinato bambino (p. 46).

La Raccomandazione presente in questo punto sottolinea che: il percorso di conoscenza si svolge attraverso alcuni colloqui individuali, almeno una visita domiciliare e una restituzione finale alla famiglia e deve comprendere «un'indagine psicosociale sui candidati affidatari rispetto a diverse aree: le dinamiche familiari, i valori di riferimento, le esperienze pregresse, gli stili e le competenze educative, le motivazioni all'affidamento, la disponibilità al confronto e al mutuo aiuto, etc.; gli elementi rilevanti della storia individuale e familiare, della storia dei figli nati fuori dal matrimonio, con specifica attenzione alla capacità di costruire legami e permettere le separazioni; le relazioni con l'esterno, il legame con il territorio e l'inserimento nelle reti di prossimità, l'estensione della rete familiare e amicale» (Raccomandazione 321.1, p. 47).

#### **Sfide**

**83.** È possibile censire annualmente i percorsi di conoscenza realizzati in Italia, anche al fine di osservare il rapporto tra numero di conoscenze avviate e il numero degli affidatari che vengono ritenuti pronti all'affido e inseriti in banca dati?

**84.** Sono realizzabili inventari regionali e nazionali circa le modalità e gli strumenti dei percorsi di conoscenza degli aspiranti affidatari?

## **11. Progetto quadro e progetto di affidamento (330-338)**

L'ultima sezione delle Linee di Indirizzo è quella che reca i punti relativi alla **progettazione degli affidamenti** familiari. Si tratta di otto punti, sette dei quali già presenti nella versione del 2012. In dettaglio, si tratta di:

- un punto dedicato al progetto Quadro di accompagnamento del nucleo familiare del minore (punto 331);
- un punto relativo alla costituzione dell'équipe sul caso (punto 332);
- un approfondimento sul progetto di affido (punto 333);
- un punto dedicato all'abbinamento tra il minore e gli affidatari (punto 334);
- un punto che esplora alcuni aspetti della fase di realizzazione dell'accoglienza del minore (punto 335);

- un punto sull'accompagnamento e il sostegno degli affidatari e sulla verifica dell'affidamento (punto 336);
- un'attenzione alla fase di conclusione dell'affidamento (punto 337);
- un punto dedicato alla progettazione dell'affidamento nelle situazioni di minorenni vittime di crimini domestici (punto 338, aggiunto nel 2024).

Il punto dedicato al **Progetto Quadro** (punto 331), aggiornato nel 2024 in vari aspetti, riguarda «l'insieme coordinato ed integrato degli interventi sociali, sanitari e educativi finalizzati a promuovere il benessere del bambino e a rimuovere la situazione di rischio o di pregiudizio in cui questi si trova. Tali interventi sono rivolti direttamente al bambino, ma anche alla sua famiglia, all'ambito sociale e alle relazioni in essere o da sviluppare fra famiglia, bambino e comunità locale» (p. 47). Il punto è articolato in tre Raccomandazioni, che:

- dopo aver precisato che il Progetto Quadro, di norma, precede e motiva l'allontanamento temporaneo del bambino dalla famiglia, salvo casi d'urgenza nei quali redatto successivamente il più tempestivamente possibile, sottolineano che «è redatto in forma scritta» e deve essere conosciuto e compreso dalla famiglia, compresi i minorenni coinvolti e va realizzato armonizzando previamente i differenti strumenti di progettazione in uso nei diversi Centri (Raccomandazione 331.1, pp. 47-48);
- ribadiscono l'importanza di «coinvolgere attivamente il bambino e la sua famiglia in ogni fase prevista dal Progetto Quadro» ponendo in essere adeguate attività di ascolto e di partecipazione di tutti i soggetti (Raccomandazione 331.2, p. 48);
- chiedono di garantire che il Progetto Quadro sia elaborato da una équipe multidisciplinare e che venga sempre individuato il “responsabile del caso” che ha il compito di monitorare la realizzazione del Progetto stesso (Raccomandazione 331.3, pp. 48-49).

#### **Sfide**

**85.** Quanto la prassi di elaborare in forma scritta, per ciascun nucleo familiare in carico ai servizi sociali, un Progetto Quadro, è realmente diffusa in tutti i territori d'Italia?

**86.** È ipotizzabile l'adozione di Schemi e Strumenti regionali o nazionali per l'elaborazione dei Progetto Quadro?

**87.** L'ascolto dei minorenni è una dimensione di cui si parla molto ma che, nella pratica quotidiana spesso di sovraccarico dei Servizi sociali, rischia di essere un grande assente. Sono attivabili un Manuale nazionale e percorsi formativi ad hoc che chiariscano presupposti, approcci, ruoli, metodi,

strumenti... e permettano la concreta maturazione di questa importante dimensione?

**88.** La presa in carico multidisciplinare delle famiglie fragili è realmente attiva, a tappeto, in tutto in tutti i territori del Paese? È possibile mappare le eventuali realtà territoriali nelle quali la presa in carico delle famiglie è ancora in capo a singoli operatori e stimolare l'attenzione dei decisori istituzionali affinché si superino tali limiti?

Il testo delle Linee di Indirizzo prosegue con un punto dedicato alla costituzione dell'**Équipe sul caso** (punto 332). Si tratta di un punto interamente recepito dalla versione del 2012.

La premessa del punto è che «in molte realtà territoriali i servizi che si occupano di protezione e cura dei bambini e dei ragazzi sono distinti dai servizi che curano l'affidamento familiare (Centri per l'Affidamento).

Questi ultimi si occupano, in termini specializzati e continuativi, non solo di promuovere, formare e valutare le famiglie affidatarie, ma anche di curare l'abbinamento e accompagnare le famiglie affidatarie fino alla chiusura del progetto. In questi casi, in cui operano contestualmente due gruppi di operatori sullo stesso "caso", è quindi opportuno che venga formata una unica équipe, flessibile, provvisoria e funzionale al Progetto Quadro, che segua il bambino fino alla chiusura dell'affidamento; in essa si condividono compiti e responsabilità di ciascuno e si superano le frammentazioni dovute alle appartenenze diversificate dei soggetti coinvolti nel Progetto Quadro».

Il punto presenta un'unica Raccomandazione, nella quale si precisa che, in senso stretto, l'équipe sul caso «è responsabile dell'abbinamento, dell'attuazione del progetto di affidamento familiare, delle decisioni relative alla chiusura del progetto e all'esito dello stesso» (Raccomandazione 332.1, p. 49).

Il punto seguente riguarda il **Progetto di Affidamento** (punto 333), anch'esso ripreso integralmente – salvo piccolissime variazioni – dalla versione del 2012. Nella premessa del punto si precisa che «il "Progetto di Affidamento" familiare è parte integrante, ma distinta del Progetto Quadro» e che «nel Progetto di Affidamento vengono declinati gli obiettivi socioeducativi legati all'esperienza dell'affidamento familiare, alla permanenza del bambino nella famiglia affidataria, ai rapporti fra la famiglia affidataria e la sua famiglia e con i servizi; vengono inoltre definiti con chiarezza i tempi e le responsabilità di ciascuno di questi soggetti e vengono descritte le specifiche attività rivolte a rinsaldare il legame tra il bambino e la sua famiglia» (p. 49). Le Raccomandazioni sono due:

- quella di assicurare che il Progetto di Affidamento – che va redatto e

sottoscritto dagli affidatari prima dell'inizio dell'affidamento – contenga almeno i seguenti contenuti essenziali: «gli obiettivi che si intendono perseguire a breve, medio e lungo termine, i soggetti coinvolti, le strategie educative, i compiti di ciascuno, i tempi e la durata dell'affidamento, le modalità di monitoraggio, di rapporto fra i diversi servizi, la periodicità delle verifiche con tutti i soggetti e i servizi coinvolti; la frequenza delle relazioni di verifica che andranno inviate alle competenti autorità giudiziarie; il piano delle visite e degli incontri tra il bambino e la sua famiglia; i modi e tempi del coinvolgimento della sua famiglia nell'intervento e le condizioni di rientro del bambino; i criteri per gestire le situazioni ordinarie e straordinarie della vita quotidiana; la modalità di rapporto tra la famiglia affidataria e famiglia del bambino con la scuola così come con gli altri ambiti di esperienza significativi di sviluppo del bambino (attività extra-scolastiche diverse); la gestione degli aspetti sanitari del bambino; il piano degli incontri tra famiglia affidataria e gli operatori che hanno la responsabilità del Progetto; l'ammontare del contributo economico per la famiglia affidataria e l'eventuale contributo alle spese da parte della famiglia del bambino» (Raccomandazione 332.1, p. 50);

- quella di attenzionare che, durante la realizzazione dell'affidamento, si garantisca l'attivazione di «sostegni per i bambini anche attraverso idonee figure professionali e interventi di specialisti per eventuali problematiche specifiche» (Raccomandazione 333.2, p. 50).

Di particolare interesse è la nota, introdotta con la versione del 2024, che accompagna questo punto sul Progetto di Affidamento. In essa si precisa che, stando all'articolo 473-bis.27 del D.lgs 149 del 2022 relativo all'Intervento dei servizi sociali o sanitari nei procedimenti a tutela dei minori, il giudice ha l'obbligo di: «conferire incarichi circostanziati, ossia di definire il perimetro dei compiti loro assegnati e contestualmente innova e precisa il contenuto delle relazioni predisposte dai servizi su incarico del giudice delegato. Si dispone infatti che le relazioni dei servizi debbano distinguere, descrivendoli puntualmente, da un lato i fatti accertati, dall'altro le dichiarazioni delle parti e infine le valutazioni degli operatori che, ove attengano a profili di personalità delle parti, devono essere fondate su dati oggettivi e su metodologie e protocolli riconosciuti dalla comunità scientifica da indicare espressamente in relazione» (nota 45, p. 50).

#### **Sfide**

**89.** Quanto la prassi di elaborare in forma scritta, per ciascun affidamento familiare, un Progetto di Affidamento, è realmente diffusa in tutti i territori d'Italia?

90. È ipotizzabile l'adozione di Schemi e Strumenti regionali o nazionali per l'elaborazione dei Progetti di Affidamento?

Le Linee di indirizzo proseguono affrontando il tema del processo di **Abbinamento** (punto 334) tra i minorenni e gli affidatari, volto a «individuare la famiglia potenzialmente più adatta fra quelle disponibili» in modo da assicurare una «buona corrispondenza fra le caratteristiche e i bisogni del bambino e della sua famiglia e quelle della famiglia affidataria» (pp. 50-51). Il punto, confermato integralmente nella versione del 2012, è articolato in due Raccomandazioni, che chiedono di:

- basare «l'ipotesi di abbinamento su una approfondita conoscenza sia dell'aspirante famiglia affidataria che della famiglia del bambino, disponendo di più possibilità di scelta fra famiglie candidate all'accoglienza» (Raccomandazione 334.1, p. 51);
- raccogliere con le dovute attenzioni la disponibilità della famiglia affidataria che si è pensato di abbinare, dando tutte le informazioni per «comprendere, con trasparenza, chiarezza e completezza, i motivi e gli obiettivi dell'affidamento familiare, l'impegno effettivamente richiesto» e assicurandole un «tempo sufficiente per poter decidere se impegnarsi o no nel progetto» (Raccomandazione 334.2, p. 51).

#### Sfide

91. È possibile predisporre un vademecum nazionale sulle modalità per realizzare abbinamenti di buona qualità?

92. Le Linee di indirizzo chiedono di allestire bacini di famiglie disponibili all'affido sufficientemente ampi da permettere, per ciascun minorenne bisogno di accoglienza familiare, la scelta tra più affidatari potenzialmente abbinabili. Occorre a tal proposito giungere alla presenza, nelle Banche Dati dei Centri Affidi, di un numero ben più ampio di affidatari rispetto al numero dei minorenni che necessitano di un affido. È possibile calcolare a livello nazionale un obiettivo quantitativo di «ulteriori affidatari di cui si necessita», basato su un puntuale censimento del fabbisogno di accoglienza familiare dei minorenni? Quanto manca al raggiungimento del numero-obiettivo?

93. Quanti sono gli affidatari «non impiegati», cioè formati, conosciuti e inseriti in Banca dati ma non coinvolti in concrete esperienze di affidamento? È possibile monitorare questo aspetto apparentemente paradossale ma assai frequente, per coloro che non sono abbinabili ai concreti bisogni dei minorenni attenzionati dai servizi?

Segue il punto relativo alla concreta realizzazione dell'**Accoglienza del bambino** (punto 335), il cui testo è identico a quello già presente nella

versione 2012 delle Linee di Indirizzo, nel quale, l'unica Raccomandazione presente, precisa che occorre «realizzare prima dell'accoglienza un percorso di conoscenza reciproca e di graduale ambientamento tra famiglia affidataria e bambino», salvo i casi d'emergenza (Raccomandazione 335.1, pp. 51-52).

Le Linee di Indirizzo, giunte a questo punto, propongono un approfondimento sull'**Accompagnamento, il sostegno e la verifica dell'affidamento familiare** (punto 336). Anche questo punto è il medesimo già presente nella versione del 2012. È dotato di tre Raccomandazioni, che segnalano la necessità di:

- garantire al bambino, alla sua famiglia e alla famiglia affidataria «punti di riferimento stabili e autorevoli», intendendo per autorevolezza, il «fatto di rappresentare l'équipe responsabile del Progetto Quadro e/o del Progetto di Affidamento e di essere messi in grado di attivare, nel caso, i dispositivi professionali che il sistema dei servizi territoriali può fornire». Utile la precisazione secondo la quale i tempi dell'accompagnamento devono tenere conto dei «tempi di vita delle famiglie e del bambino, evitando, ad esempio, di programmare incontri nei normali tempi di lavoro delle famiglie affidatarie o in numero eccessivo rispetto alla loro reale possibilità di accedervi». (Raccomandazione 336.1, p. 52);
- assicurare «la disponibilità degli operatori che si occupano di affido familiare ad accogliere i punti di vista e le richieste di chiarimento o di sostegno della famiglia affidataria, con la quale vengono comunque effettuati incontri di verifica con cadenza regolare, normalmente mensile, comunque non in numero minore di sei all'anno e intensificati nella fase di avvio e conclusione del progetto» (Raccomandazione 336.2, p. 52);
- garantire, nel periodo di affidamento familiare, un adeguato accompagnamento alla famiglia del bambino (Raccomandazione 336.3, p. 53).

#### **Sfide**

**94.** Gli Affidatari vanno inquadrati dai Servizi non come utenti né come colleghi, bensì come partner. Quanto gli operatori dei Centri Affidi sono pronti a questo tipo di rapporto? È elaborabile, a livello nazionale, un Vademecum che chiarisca quali sono i criteri metodologici, gli strumenti, gli approcci più adeguati?

**95.** Spesso i momenti critici di un affidamento familiare si attivano di sera o durante i fine settimana, cioè in momenti nei quali ordinariamente il Centro Affidi non è operativo. È ipotizzabile, anche su base sovra-territoriale o regionale, l'attivazione di Sportelli Telefonici disponibili in tali fasce orarie?

**96.** In alcuni Paesi d'Europa è ben diffusa la pratica del cosiddetto peer-

mentoring, in base alla quale a famiglie affidatarie con reiterata esperienza di accoglienza viene ufficialmente assegnato il compito di seguire da vicino altre famiglie affidatarie alle prime esperienze, offrendo loro un supporto diretto e informale che integra senza sovrapporsi con il supporto professionale. È attivabile in Italia una sperimentazione di questa forma di sostegno agli affidi?

97. Quanto il metodo delle Family Group Conference (cosiddette “Riunioni di Famiglia”) diffuso in molti Paesi e portato in Italia in anni recenti dalla dr.ssa Francesca Maci potrebbe rappresentare una forma di supporto ai genitori con figli allontanati, volta a riattivarne e rafforzarne la rete primaria, onde favorire il ripristino delle condizioni di adeguatezza del contesto familiare in vista del rientro del figlio? È pensabile la realizzazione di una sperimentazione nazionale a tale riguardo?

98. Quanto il metodo del Multi-Family Approach può consentire l'attivazione di gruppi di mutuo-aiuto tra genitori con figli allontanati, favorendone il reciproco supporto onde favorire il ripristino delle condizioni di adeguatezza del contesto familiare in vista del rientro del figlio? È pensabile la realizzazione di una sperimentazione nazionale a tale riguardo?

Il punto successivo proposto dalle Linee di Indirizzo è quello relativo alla **Conclusioni del progetto di affidamento familiare** (punto 337). La versione 2024 inserisce una integrazione volta a precisare che «la continuità affettiva è un fatto di fondamentale importanza per una crescita serena delle bambine e dei bambini ed è quindi un aspetto che deve essere tenuto in grande considerazione per prendere una decisione che persegua il loro interesse». Pertanto «il rientro in famiglia non deve essere un processo traumatico di rottura dei legami e degli equilibri, ma una fase di transizione preparata per tempo, accompagnata da una intensificazione dei contatti e dei rientri e seguita da una attività di sostegno, sia della famiglia del bambino sia della famiglia affidataria, che durerà anche dopo il rientro definitivo del bambino» (p. 54). Il punto è corredato da ben sei Raccomandazioni, di cui tre introdotte nel 2024 e tre già presenti dal 2012. Quelle inizialmente presenti chiedono:

- che i servizi valutino la possibilità del rientro effettuando «più volte un assessment complessivo del bambino, della sua famiglia, del contesto sociale di riferimento e valutino i rischi connessi al prolungare l'allontanamento o al rientro a casa del bambino» (Raccomandazione 337.1, p. 54);
- che la chiusura dell'affidamento familiare sia «preceduta da una fase di preparazione con il bambino, la sua famiglia e la famiglia affidataria» (Raccomandazione 337.2, p. 54);
- che «affinché la riunificazione familiare possa mantenersi nel tempo,

la chiusura dell'affidamento familiare è seguita da una fase di affiancamento del bambino e della sua famiglia per un periodo di tempo sufficiente a superare la cosiddetta "luna di miele" successiva al rientro (almeno sei mesi), e da una attività di rielaborazione e sostegno della famiglia affidataria (Raccomandazione 337.3, p. 54).

Vi sono poi le tre nuove raccomandazioni inserite dalla versione delle Linee di indirizzo del 2024. In esse, due riguardano la continuità affettiva. A questo riguardo si sottolinea che l'effettiva possibilità di assicurare la continuità affettiva di cui alla legge 173/2015, dipende «da come è stato impostato il rapporto con la famiglia d'origine in caso di affido o di accoglienza in comunità o da come si è condotto il percorso di selezione per famiglie affidatarie/adottive», motivo per il quale gli affidi di lunga durata – nei quali sarebbe maggiormente lesiva per il minore la mancata continuità affettiva – vanno riconosciuti, pensati e progettati fin da subito in quanto tali e correttamente accompagnati. Si chiede inoltre di realizzare una formazione specifica agli affidatari che si impegneranno negli affidamenti di lunga durata con particolare riguardo «alla gestione dei rapporti con la famiglia di origine (genitori, fratelli e sorelle, parenti, nonni) e alla costruzione di un legame solido con il bambino/ragazzo in affidamento» in vista della continuità affettiva dopo la conclusione dell'affidamento (Raccomandazioni 337.4 e 337.5, p. 55).

L'ultima Raccomandazione del punto riguarda i casi in cui i minorenni affidati vengono adottati dagli affidatari. Come sancisce la legge 184/83 – nella versione riformata dalla legge 173/2015 – nel caso in cui il minore sia dichiarato adottabile, se sussistono i requisiti previsti dall'articolo 6 della stessa legge 184 e se la famiglia affidataria chieda di poterlo adottare, nel decidere sull'adozione, il Tribunale per i minorenni deve tenere conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria. A questo riguardo, il testo 2024 delle Linee di indirizzo chiede che il Servizio sociale prepari tutti i soggetti interessati (famiglia di origine, famiglia affidataria e naturalmente il minore) alla possibilità di trasformare l'affido in adozione quando il rapporto affettivo realizzato negli anni tra genitori affidatari e minorenni affidati sia ritenuto significativo, stabile e duraturo (Raccomandazione 337.5, p. 56).

#### **Sfide**

**99.** È possibile inserire nei percorsi di formazione per aspiranti affidatari un approfondimento sull'ipotesi di adozione degli affidati che ne chiarisca il carattere "incerto e successivo" dell'evoluzione dell'affido in adozione, in modo da favorire una corretta centratura degli affidatari stessi circa la

temporaneità dell'affido e l'obiettivo di lavorare nella direzione del ricongiungimento familiare?

**100.** Può essere elaborato un Vademecum nazionale con suggerimenti, metodologici strumenti, materiali a disposizione degli operatori per il corretto ed efficace accompagnamento degli affidatari nella maturazione di "motivazioni" pertinenti con l'affidamento che siano scevre da nascosti o inconsapevoli obiettivi adottivi?

L'ultimo punto introdotto nelle Linee di Indirizzo dalla riforma del 2024 riguarda il progetto di affidamento nel caso di **Minorenni orfani di crimini domestici**. Siamo nel complesso e delicato campo disciplinato dalla legge 4/2018 che, all'articolo 10, stabilisce che il Tribunale competente «eseguiti i necessari accertamenti, provvede privilegiando la continuità delle relazioni affettive consolidate tra il minore stesso e i parenti fino al terzo grado». A questo riguardo, le Linee di Indirizzo sottolineano che «La complessità degli affidamenti di tali bambini – al dolore per la tragedia familiare si aggiungono altre difficoltà materiali, sociali e giudiziarie – richiede che in maniera tempestiva si attivino valutazione, progettazione, accompagnamento e i sostegni specifici». In particolare, occorre che il Tribunale, insieme con i servizi sociali, «valuti tempestivamente l'adeguatezza dell'affido intra-familiare, individuando e analizzando le capacità genitoriali e le competenze educative ed emotive» dei potenziali affidatari «(incluse quelle dell'ascolto e della gestione del dolore e del trauma del minore) e il contesto familiare (stato dei rapporti con la famiglia dell'omicida, gestione dei conflitti, gestione del dolore e dei sensi di colpa della famiglia della vittima)» (Raccomandazione 338.1, pp. 54-55).

#### **Sfide**

**101.** Considerando l'eccezionale complessità connessa all'affidamento di minorenni orfani di crimini domestici possono essere attivate delle équipe sovra-territoriali specializzate nell'affiancare i Centri Affidi e i Servizi Sociali territoriali nel fronteggiamento di queste situazioni?