

**Audizione del Consiglio nazionale Ordine Assistenti sociali  
sul Disegno di Legge (AS 1877)  
“Disposizioni in materia di affidamento e adozione di minori”**

*in Commissione Giustizia - Senato della Repubblica*

**PREMESSA**

Il Consiglio nazionale dell’Ordine degli Assistenti Sociali rappresenta circa 46 mila professionisti che quotidianamente si confrontano con situazioni di fragilità e vulnerabilità sempre più complesse: tutela dei minorenni e supporto alle loro famiglie, esclusione e povertà educativa e materiale, migrazioni, disabilità, cronicità, dipendenze, salute mentale, devianza.

È fondamento deontologico della professione ritenere che il miglioramento di una comunità si ottiene occupandosi del benessere delle persone fragili e vulnerabili del Paese. Tutto ciò si esprime in termini professionali, sia in forma di lavoro dipendente che in libera professione, nell’intero e articolato sistema di servizi sanitari, sociosanitari e sociali, come riassunto nella tabella di seguito riportata. L’organizzazione non omogenea dei modelli organizzativi e la conseguente frammentazione tra sociale e sanitario lungo tutto il territorio nazionale e la costante riduzione delle figure professionali sociali e sociosanitarie, hanno inciso, in maniera significativa, sui percorsi di cura e di sostegno delle famiglie e delle comunità. Tutti i settori dove viene attualmente esercitata la professione hanno risentito in modo significativo oltre che dell’inadeguatezza delle strutture organizzative, dei tagli e degli scarsi investimenti degli ultimi decenni, anche se negli ultimi anni si evidenzia una inversione di tendenza.

Settore	Totale
Enti locali	12004
Terzo settore	10463
Sanità	6451
Ministero Giustizia	1489
Libera professione	1438
Ipab/Apsp	245
Altri ministeri e istituti nazionali	331
Altro o non dichiarato	5963
Inoccupato o pensionato	7088
Inps	45
Inail	134
Docenti	461
Totale	46112

In merito al ddl oggetto di audizione, ribadiamo qui, che l’Ordine da tempo richiama il

Legislatore ad interventi organici sulla materia dell'affidamento familiare, possibilmente scevri da strumentalizzazioni e prevedendo le risorse necessarie per il miglioramento complessivo del sistema di sostegno e accompagnamento dei minorenni e delle loro famiglie.

Maggiore attenzione, a nostro avviso, va posta oggi a fronte delle numerose riforme in itinere e quelle già approvate in materia di giustizia civile.

### ***L'affidamento familiare come risorsa della comunità***

L'affidamento familiare è un dispositivo normativo moderno ma che fonda le sue origini su valori solidaristici e sulle naturali sensibilità umane nei confronti delle persone di età minore, valori che predispongono al "prendersi cura" di chi è fragile o vulnerabile. Nella dimensione solidaristica nei sistemi sociali che si fondano sulle cosiddette "famiglie allargate" nasce anche come sostegno agli adulti in difficoltà.

In questa prospettiva, l'istituto dell'affidamento può essere considerato come strumento per la tutela del minorenne e della sua famiglia.

L'intervento di una famiglia affidataria, accompagna le fasi di sviluppo di una persona in crescita, contribuisce a soddisfare le sue esigenze di cura laddove un contesto familiare non è in grado farlo autonomamente.

Si tratta di situazioni familiari che attraversano una fase del ciclo vitale difficile, critico, ma dove sono rintracciabili potenzialità trasformative.

Sostenere le responsabilità di cura di una famiglia, può richiedere una serie di interventi specifici, dal sostegno della genitorialità, all'educativa domiciliare, fino al ricorso ad un'altra famiglia, che abbia o meno, legami di parentela, ma che possa rendersi disponibile per una tra le differenti forme di affidamento familiare, strutturato secondo le esigenze del bambino e della sua famiglia d'origine.

Intendiamo riferirci ad affidamenti tradizionali, con il trasferimento del minorenne nella famiglia di sostegno, ma anche ad affidamenti part time, giornalieri, nei fine settimana, nei periodi di vacanza, per favorire lo studio o attività sportive, ricreative. Così l'intervento della famiglia solidale non rappresenta più, soprattutto per il "figlio" la sostituzione della propria famiglia con una migliore, ma rappresenta un'esperienza di solidarietà tra famiglie, tra persone, che gli permette di affrontare le fasi di sviluppo avendo a disposizione le *risposte* corrette ai suoi bisogni, nel *tempo* giusto.

Tale approccio suggerisce di abbandonare, anche nel linguaggio, i concetti di "allontanamento" e "fuori famiglia".

Certo, in alcuni casi il minorenne si trasferisce "temporaneamente" in un'altra casa, ma non necessariamente "lontano" fisicamente o affettivamente dalla propria, riceve le cure da un'altra famiglia che si affianca alla propria.

Ciò avviene all'interno di un percorso, costruito e condiviso con tutti i protagonisti, che non prevede un *allontanamento* inteso come una ferita, uno strappo, una lacerazione, ma che assume al contrario il significato di *cura*, ovvero fa riferimento al diritto del bambino a crescere in un ambiente sano e adeguato ed al dovere delle istituzioni e quindi dell'intera comunità, di farsi carico delle difficoltà e delle vulnerabilità dei propri cittadini; fa riferimento al significato di *gratuità* e di disponibilità che una persona o una famiglia possono mettere a disposizione per sostenere la crescita di un bambino e il superamento

delle difficoltà dei suoi genitori.

Solo nel caso in cui il minore non possa essere affidato ad una persona o una famiglia viene inserito in una comunità di tipo familiare: non si può generalizzare sul percorso da attuare, è necessario tenere ben a mente che i progetti per i bambini e le famiglie sono personalizzati, ovvero costruiti e cesellati sulle esigenze delle persone, delle loro risorse, sulla qualità delle loro relazioni e devono tenere conto di criteri di fattibilità, anche in relazione ai legami e alle sensibilità di ciascuno.

Sta alla valutazione, multidimensionale e partecipata, dei professionisti, nel rispetto della storia familiare e personale, definire il progetto nel migliore interesse del bambino e della sua famiglia.

L'esperienza dell'affidamento è in questa prospettiva, strettamente legata al reinserimento nella famiglia d'origine: è un accompagnamento nelle difficoltà e nelle fragilità delle famiglie, allarga il mondo di riferimento del bambino, il quale, per crescere, ha bisogno di esperienze e legami ai quali fanno fronte, *naturalmente* più soggetti, più sistemi. E mentre il figlio riceve le necessarie attenzioni, i suoi genitori possono affrontare e superare le loro difficoltà e predisporre a riaccoglierlo: se ben preparato e condotto, l'affidamento familiare non rappresenta un'esperienza "fuori famiglia" ma di temporanea esperienza "con altra famiglia".

È fondamentale in questo senso che il progetto di affido possa ben strutturare la frequentazione con la famiglia di origine, anche nei casi di trasferimento vero e proprio in un'altra casa. La riuscita di questo elemento qualificante è legata alla cura della consensualità, all'elaborazione delle aspettative della famiglia affidataria, al rapporto fiduciario che la famiglia di origine – genitori e bambino – costruiscono con gli affidatari e con gli operatori.

Individuare la famiglia solidale tra i familiari di riferimento sarebbe auspicabile, e rappresenta la prima fonte per i servizi che intervengono; ma a volte le fragilità che richiedono l'intervento sono presenti nella famiglia estesa e per interrompere la trasmissione intergenerazionale di modelli relazionali disfunzionali, è utile attingere a risorse esterne.

Il progetto di affido promuove relazioni che inevitabilmente incidono nelle vite familiari e personali dei soggetti oggetto del progetto che nessuna conclusione potrà recidere: è perciò naturale che nell'interesse di tutti vengano mantenuti i rapporti consolidati nel tempo, i legami che si instaurano in questi percorsi sono talmente forti e significativi che è interesse di tutte le parti, bambino, famiglia d'origine e affidatari, che essi vengano mantenuti, adattandosi alla reale e naturale evoluzione della situazione.

Il rientro nella propria famiglia non è infatti, necessariamente, la conclusione della relazione affettiva e di collaborazione tra le due famiglie: il bambino ha bisogno di investire affettivamente e emotivamente nelle persone che si prendono cura di lui, deve essere preparato alla temporaneità dell'esperienza, temporaneità che non può essere "precarità" e inaffidabilità della condizione che sta vivendo: questa è l'interpretazione più autentica del concetto di diritto alla continuità affettiva, sancito dalla Legge 19 ottobre 2015 n. 173. Si tratta di uno strumento prezioso che va utilizzato, peraltro, con molta attenzione perché anche gli adulti, necessariamente, investono affettivamente ed emotivamente nell'impegno che assumono: nel rispetto delle sensibilità di tutti, il lavoro di accompagnamento nel progetto deve ben misurare e far elaborare le aspettative

reciproche.

L'affidamento familiare comporta un temporaneo trasferimento dell'esercizio delle responsabilità genitoriali: la normativa definisce la responsabilità familiare come impegno verso la persona minorenni *portatore di diritti esigibili* e non *proprietà* né della famiglia che lo ha generato, né della famiglia affidataria. Concentrarsi su questa ottica permette all'affidatario di tenere sotto controllo eventuali aspettative "adoptive" ed esercitare le responsabilità, gli impegni, anche nel rispetto dei valori e delle scelte della famiglia di origine.

L'istituzione della figura del Curatore speciale del minore – prevista nella Riforma della giustizia civile - quale figura distinta dall'esercente le responsabilità genitoriali, dal tutore e dall'affidatario - che possa realmente, in ogni fase del procedimento civile e penale, sostenere, con ruolo indipendente, gli interessi del minorenni riconoscendolo portatore di diritti soggettivi, garantisce, anche con l'apporto dei servizi sociali, soprattutto nelle fasi più critiche dei percorsi di tutela e protezione, che il minorenni sia "visto" e accolto nei suoi bisogni, nonostante le difficoltà e, spesso, i conflitti in atto tra gli adulti che fanno parte del suo mondo.

### ***I tempi dell'affido***

Più volte viene sottolineato l'elemento della temporaneità, ma la durata di un progetto di affidamento non è predeterminabile, deve essere modulato sulle esigenze del bambino e della famiglia, prevedendo un tempo congruo per il recupero delle competenze genitoriali, mentre vengono salvaguardati i rapporti e le frequentazioni del bambino con il proprio contesto di vita.

Occorre quindi prevedere un tempo idoneo affinché il minorenni possa investire affettivamente nella relazione con gli adulti che si prendono cura di lui e in eventuali, nuovi, rapporti che potrebbero andare a costruirsi; affinché l'adulto disponibile ad intraprendere un percorso di affidamento, possa riorganizzare la propria vita, familiare, affettiva e lavorativa, in funzione dell'impegno preso con il minorenni stesso; affinché, infine, la famiglia di origine possa recuperare risorse e sperimentarsi in un ruolo più adeguato e attento ai bisogni del figlio, superando le fragilità personali e familiari.

### ***La cultura dell'affido***

Il modo di vedere e vivere l'affidamento familiare, ma ancora prima il modo di affrontare bisogni e fragilità delle persone e delle famiglie, richiede competenza, rapporti fiduciosi, risposte integrate multiprofessionali e "multiagenzia", adeguate risorse.

Richiede anche il riconoscimento della funzione primaria di accompagnamento e promozione delle responsabilità genitoriali da parte del sistema dei servizi preposti alla protezione e alla tutela delle relazioni familiari. Richiede la promozione di una cultura che metta veramente al centro il migliore interesse delle persone di età minore, laddove prevale ancora una visione "adultocentrica" e assistenziale nelle politiche.

L'uso di una terminologia appropriata e adeguata contribuisce superare atteggiamenti di sfiducia verso le istituzioni: parlare di allontanamento dai sistemi di aiuto priva le persone, minorenni e adulti, del diritto di essere accompagnati e sostenuti nelle fasi critiche della loro vita.

Lo strumento dell'affidamento familiare non può realizzarsi con uniformità su tutto il

territorio nazionale perché richiede azioni di sensibilizzazione e formazione nella comunità di riferimento e rivolte a quanti si rendono disponibili a mettersi in gioco, richiede un costante monitoraggio dei progetti, anche in ragione del mutamento sociale, richiede risorse professionali e strumentali per il supporto alle famiglie e ai minorenni. Un serio lavoro di comunità necessita di servizi e personale che possa dedicarsi a una politica di prevenzione, promozione e inclusione delle persone. I servizi sociosanitari non adeguatamente strutturati sono costretti alla gestione dell'emergenza.

La condizione emergenziale è connessa a scelte politiche che considerano una spesa, e non un investimento, assegnare risorse ai servizi di prevenzione e di accompagnamento. Gli interventi residuali e riparativi comportano peraltro una maggiore spesa in termini di cura e assistenza, oltre che rappresentare un fallimento per le persone e la negazione dei diritti di cittadinanza.

### ***I diritti delle persone e le responsabilità della comunità locale***

Per superare la logica emergenziale e settoriale che ancora si riscontra in alcune aree del Paese, è necessario approfondire la conoscenza della realtà sociale anche attraverso una maggiore attenzione alla raccolta, analisi e interpretazione dei dati nazionali e locali che riguardano in questa sede la condizione delle famiglie e la possibilità di promuovere una più diffusa cultura dell'affido.

Si tratta in prima istanza di mettere a sistema i tanti progetti e le tante esperienze che sono presenti nel Paese, disporre di una banca dati che possa raccogliere le informazioni necessarie per promuovere i progetti a livello locale, valorizzando le caratteristiche del contesto, le storie di vita, le risorse esistenti e quelle potenziali, accanto ai bisogni generali e specifici delle comunità.

Esistono differenti modalità e tipologie di affidamento, pertanto i servizi sociosanitari, nella costruzione dei progetti per la promozione dell'affido devono tenere conto di una gamma ampia di competenze affettive ed educative necessaria a differenti bisogni e caratteristiche delle situazioni. La costante sensibilizzazione intorno alla genitorialità e all'affidamento familiare diventa occasione di promozione di una diversa cultura intorno alle famiglie, non solo quelle in difficoltà, ma anche di riflessione sul significato che l'esperienza può avere per chi si propone a loro sostegno.

La dimensione territoriale consente di privilegiare una continuità nella sua storia di vita (la scuola, gli amici, i legami con altri adulti importanti, ecc.). L'affidamento familiare se realizzato nello spirito solidaristico originario, non è quindi un intervento che allontana dalla propria famiglia e dal proprio contesto di vita, ma che al contrario integra le responsabilità genitoriali, temporaneamente, "aggiungendo" una risorsa familiare (magari già conosciuta o comunque appartenente alla medesima comunità) nella storia del bambino e della sua famiglia, che così sostenuta può esercitare il diritto a migliorare le proprie competenze. La territorialità dei progetti di affido è ancora più importante per la continuità delle relazioni che si creano tra il bambino e la famiglia affidataria anche dopo la conclusione del periodo di affidamento, dove la famiglia affidataria non sparisce, ma continua a essere presente con intensità differente, ma secondo il valore della continuità affettiva.

In questa chiave il dispositivo dell'affidamento familiare è una delle competenze del sistema dei servizi sociali e sociosanitari, prima ancora del sistema giudiziario, in quanto

nell'interesse migliore del bambino e della sua famiglia, è preferibile sia utilizzato in ottica consensuale e di collaborazione tra le famiglie e con i servizi, piuttosto che all'interno di provvedimenti prescrittivi.

### ***La valutazione del rischio evolutivo***

Le statistiche europee dimostrano come in Italia si allontana molto poco rispetto ad altri paesi del Nord Europa, dove la logica del supporto alle famiglie è peraltro una pratica consolidata, socialmente riconosciuta e sostenuta con adeguate risorse strutturali ed economiche.

Anche questo dato, per essere correttamente interpretato, richiede un sistema di analisi anche longitudinale per conoscere e valutare i processi che vengono innescati a partire dalla progettazione dell'intervento di affidamento, fino alla valutazione di esito, in relazione alle risorse che è stato possibile utilizzare, fin dall'inizio e che hanno consentito di operare la scelta più appropriata e non orientare l'intervento secondo l'unica risorsa possibile.

### ***I professionisti e la loro qualità professionale***

In merito alla formazione degli assistenti sociali, il Consiglio Nazionale dell'Ordine da tempo pone all'attenzione delle istituzioni la necessità di una riforma dell'impianto formativo universitario, prevedendo anche percorsi di specializzazione post-laurea che consentano, al professionista che lavora nell'area dei minorenni, lo sviluppo di competenze specifiche necessarie ad affrontare la complessità della materia.

È diritto fondamentale dei cittadini avere professionisti qualificati e costantemente aggiornati, che siano in grado di promuovere il benessere e sostenere le persone vulnerabili: è dovere deontologico dell'assistente sociale, aggiornarsi costantemente, attraverso processi di formazione e auto-riflessione, per garantire alle persone il corretto esercizio della professione.

Gli interventi rivolti alla famiglia richiedono sistemi di *Welfare* adeguati e professionisti specializzati perché la funzione di tutela e protezione è responsabilità primaria dello Stato secondo quanto affermato in costituzione.

Testo ddl 1877	Osservazioni e proposte
<p>Art. 1.</p> <p><i>(Modifica all'articolo 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184)</i></p> <p>1. All'articolo 1, comma 3, della legge 4 maggio 1983, n. 184, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «Essi promuovono altresì iniziative di sensibilizzazione e di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, mediante l'organizzazione a cadenza annuale di corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché di incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori, avvalendosi delle competenze professionali di psicologi, pedagogisti, giudici minorili, servizi sociali ».</p>	<p>Coerentemente con quanto sopra esposto, al fine di non ingenerare confusione interpretativa, suggeriamo di indicare sia le figure professionali che le diverse organizzazioni coinvolte, si consiglia quindi di modificare parzialmente il testo proposto:</p> <p>1. All'articolo 1, comma 3, della legge 4 maggio 1983, n. 184, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «Essi promuovono altresì iniziative di sensibilizzazione e di formazione dell'opinione pubblica sulla genitorialità, sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, mediante l'organizzazione a cadenza annuale di corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché di incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori, avvalendosi delle competenze professionali di <b>assistenti sociali, educatori</b>, psicologi, pedagogisti, giudici minorili, <b>e del personale</b> dei servizi sociali <b>e dei servizi sanitari e sociosanitari</b> ».</p> <p>In merito alle necessarie garanzie di specializzazione e di competenze segnalate, riteniamo opportuno ribadire l'ineludibile necessità di percorsi di specializzazione universitaria per gli assistenti sociali operanti in questo ambito. La formazione continua o fornita all'interno del contesto organizzativo è necessaria, ma va previsto un percorso riconosciuto di specializzazione anche in sede di iscrizione all'albo professionale.</p> <p>Suggeriamo di integrare la proposta di legge con uno specifico comma che dia la possibilità di istituire specifiche specializzazioni all'interno dell'Albo</p>



	<p>professionale degli assistenti sociali.</p> <p>Un testo possibile, senza ulteriori oneri per lo Stato con la garanzia di un processo condiviso con il Ministero della Giustizia e vigilante sull'Ordine, potrebbe prevedere:</p> <p><i>All'articolo 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è aggiunto il comma 3-bis: "Il Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali, entro novanta giorni dall'approvazione della presente legge, con proprio regolamento - approvato dal Ministro della Giustizia, in accordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - istituisce nelle proprie sezioni l'elenco dei professionisti specializzati in materia di interventi a favore dei minorenni, genitorialità, affido e adozione. Il regolamento definisce inoltre gli specifici requisiti di formazione, anche continua, e di esperienza necessari per l'accesso all'elenco."</i></p>
<p>Art. 2.</p> <p><i>(Istituzione di una banca dati dei minori in affido, delle famiglie e delle persone affidatarie)</i></p> <p>1. Per le finalità perseguite dalla presente legge è istituita, entro centottanta giorni dalla data della sua entrata in vigore, anche con l'apporto dei dati forniti dalle singole regioni, presso il Ministero della giustizia, una banca dati dei minori per i quali è disposto l'affidamento familiare, nonché delle famiglie e delle singole persone disponibili a diventare affidatarie con l'indicazione di ogni informazione atta a garantire il miglior esito del procedimento.</p> <p>2. La banca dati è resa disponibile,</p>	<p>La previsione della norma in discussione, seppur motivata e utile, richiede una valutazione in termini di praticabilità e di sostenibilità economica.</p> <p>In altri termini la necessità di un sistema informativo, completo e coerente, di tutti gli interventi e degli esiti dei percorsi a favore dell'infanzia e delle famiglie. Si sottolinea qui, l'opportunità di non creare un ulteriore sistema informativo, ma eventualmente riformulare l'articolo proposto partendo dall'interoperabilità dei sistemi esistenti a livello nazionale e regionale, anche collegandolo agli investimenti legati alla transizione digitale della PA previsti dal PNRR.</p> <p>Si segnala che, insieme alle esigenze di monitoraggio del Ministero della Giustizia, i</p>



<p>attraverso una rete di collegamento, a tutti i tribunali per i minorenni ed è aggiornata con cadenza trimestrale.</p> <p>3. Con decreto del Ministro della giustizia sono disciplinate le modalità di attuazione e di organizzazione della banca dati, anche per quanto attiene all'adozione dei dispositivi necessari per la sicurezza e la riservatezza dei dati.</p> <p>4. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>	<p>dati sono prioritariamente utili alle strutture territoriali che di affidamento familiare si occupano, alle équipe multiprofessionali a supporto delle famiglie.</p> <p>Infine, si segnala che un problema importante concernente il caricamento dei dati. Insieme alla interoperabilità dei sistemi serve che questi siano alimentati costantemente. Sugeriamo, quindi, meccanismi incentivanti per le organizzazioni coinvolte o, in subordine, sanzionatori.</p>
--	--

Roma, 9 dicembre 2021