

IL SOSTEGNO DEGLI AFFIDAMENTI FAMILIARI DI MINORI DA PARTE DELLE REGIONI E LE POSITIVE ESPERIENZE DELLA REGIONE PIEMONTE

FRIDA TONIZZO

Rendere esigibile il diritto dei minori alla famiglia

L'articolo 1 della legge 184/1983 afferma che il minore *«ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia»* e che *«le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia»*. A tal fine *«lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia»*.

Va ancora una volta ricordato che l'inciso *«nei limiti delle risorse finanziarie disponibili»* fa sì che questa condizione possa avere negative conseguenze sul piano operativo in quanto le istituzioni non hanno l'obbligo di garantire le risorse occorrenti. Inoltre né la legge suddetta, né la legge 328/2000 prevedono norme che consentano agli utenti e alle associazioni di tutela dei diritti la possibilità di far rispettare dagli Enti locali la priorità degli interventi alternativi al ricovero.

Anche l'attuazione della legge 149/2001, con cui è stata modificata la legge 184/1983, riguardante l'adozione e l'affidamento, è ulteriormente complicata dal fatto che, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, la competenza per le politiche socio-assistenziali è demandata in via esclusiva alle Regioni per quanto riguarda i poteri relativi alla legislazione e programmazione, e agli Enti locali in merito alla gestione degli interventi, mentre al Parlamento compete la *«determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»* (articolo 117, comma 2, lettera m della Costituzione).

Livelli essenziali, Social Card e bonus

È assai improbabile che nella legislatura in corso il Parlamento approvi i Liveas (Livelli essenziali dell'assistenza sociale). Infatti l'emanazione delle norme sulla Social Card (1) e sui bonus, misure transitorie oltre che insufficienti, risponde ad una logica elemosiniera che è diametralmente opposta al riconoscimento di diritti esigibili. D'altra parte nei decenni scorsi i gruppi di base, che hanno operato per ottenere provvedimenti adeguati alle esigenze della fascia più debole della popolazione, si sono rivolti ai Comuni (singoli e associati) e alle Regioni.

Ad esempio, già nel 1976, il Csa (Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base) ha ottenuto dal Comune di Torino l'approvazione della delibera sugli affidamenti di minori, nonché sugli inserimenti di adulti handicappati e di anziani (2).

Molto opportunamente detto provvedimento sanciva le seguenti priorità di intervento:

«a) messa a disposizione dei servizi primari (asilo nido, scuola materna e dell'obbligo, casa, trasporti) in modo da eliminare o ridurre le cause che provocano le richieste di assistenza (...);

«b) assistenza domiciliare non solo di aiuto domestico, infermieristica e riabilitativa, ma anche educativa per i minori, specialmente quelli handicappati;

«c) assistenza economica da erogare in base a parametri prefissati (minimo vitale) (3);

«d) segnalazione ai sensi dell'articolo 314/4 della legge 5 giugno 1967, n. 431 e adempimenti di servizio sociale per l'adozione speciale e ordinaria di minori che si trovino in situazione di abbandono, assicurando i necessari collegamenti con il Tribunale per i minorenni e il Giudice tutelare;

«e) affidamenti educativi di minori, affidamenti assistenziali di interdetti, inserimenti di handicappati adulti e di anziani presso volontari (famiglie, persone singole, nuclei parafamiliari composti da due o più volontari;

«f) istituzione di comunità alloggio per minori handicappati adulti, anziani, gestite direttamente dal Comune di Torino».

Nella succitata delibera era previsto che «con l'attuazione graduale di tutti gli interventi cui sopra, il ricovero in istituto a carattere di internato verrà progressivamente ridotto e, nei limiti del possibile, eliminato», obiettivo che è stato raggiunto per quanto riguarda i minori compresi quelli con handicap, nonché per i soggetti adulti con disabilità intellettiva invalidante. Per questi ultimi vi sono attualmente iniziative del Comune di Torino che tendono alla creazione di strutture emarginanti, che il Csa sta contrastando.

Compiti delle Regioni

Il 4° comma dell'articolo 80 della legge 184/1983 riguardante l'adozione e l'affidamento familiare di minori a scopo educativo, stabilisce quanto segue: «Le Regioni determinano le condizioni e le modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche». Essendo le Regioni tenute fin dal 1983 (e lo sono tuttora!) ad emanare norme volte all'attuazione delle disposizioni nazionali in materia di affidamento familiare a scopo educativo di minori, l'omissione dimostra inequivocabilmente il disinteresse delle istituzioni inadempienti e molto spesso anche la mancanza o l'incapacità delle organizzazioni di volontariato.

Permane quindi l'urgente necessità che le Regioni approvino norme che rendano esigibili gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia e che gli enti gestori dei servizi (Comuni singoli o associati) predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tale diritto, privilegiando – secondo le stesse indicazioni della legge 184/1983 – anzitutto il sostegno ai nuclei familiari in gravi difficoltà (4). Detto sostegno deve essere fornito, in un'ottica preventiva e quindi come ha fatto il Comune di Torino negli anni '70, attraverso la messa a disposizione dei servizi primari (casa, lavoro, ecc.) e interventi assistenziali (aiuti socio-economici, supporti professionali da parte di operatori, ecc.), che vanno raccordati con quelli dei servizi sanitari, quando hanno in carico minori (soprattutto i servizi di psicologia e neuropsichiatria infantile) e/o adulti (in particolare i servizi per tossicodipendenti o quelli psichiatrici).

Per la realizzazione concreta di queste attività devono essere stanziati finanziamenti mirati e vincolati tali da consentire la loro realizzazione e l'effettiva esigibilità da parte degli utenti (5).

Rilanciare gli affidamenti familiari

Per quanto riguarda l'affidamento familiare a scopo educativo va ricordato che deve essere realizzato nei confronti dei minori nei casi in cui non sia praticabile, anche temporaneamente, un supporto alla famiglia d'origine e non sussistano le condizioni per la dichiarazione dello stato di adottabilità, com'è sancito dal sopra riportato 4° comma dell'articolo 80 della stessa legge (6).

I positivi provvedimenti della Regione Piemonte

Un positivo esempio è rappresentato dalla legge della Regione Piemonte 8 gennaio 2004 n. 1 "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento" che riconosce diritti esigibili per alcuni soggetti in condizioni di bisogno e prevede il trasferimento ai Comuni di tutte le attività assistenziali ancora in capo alle Province (7).

Prima dell'approvazione della legge n. 1/2004, la Regione Piemonte con la delibera n. 79-11035 del 17 novembre 2003, ha definito le "Linee guida di indirizzo in merito agli affidamenti familiari" allo scopo «di diffondere tra gli amministratori e gli operatori pubblici e privati interessati la conoscenza delle modalità applicative dell'affidamento familiare» e «di sviluppare una rete di servizi che garantisca livelli adeguati d'intervento in materia di affidamenti familiari». I punti salienti delle Linee di indirizzo sono i seguenti:

1. «la famiglia affidataria ha diritto a un contributo spese fisso mensile, indipendentemente dal reddito, al fine di riconoscere la natura di servizio dell'opera svolta dagli affidatari e di concorrere a rimuovere eventuali impedimenti economici che dovessero ostacolare famiglie e persone disponibili ed idonee ad impegnarsi nell'affidamento;

2. «la spesa per l'intervento è a carico dell'amministrazione competente ai sensi della normativa sulle prestazioni assistenziali;

3. «per il calcolo del contributo minimo da assegnare alla famiglia affidataria, a carico degli enti locali singoli o associati gestori delle funzioni socio assistenziali, si assume come riferimento l'importo mensile della pensione minima dei lavoratori dipendenti e autonomi (Inps);

4. «per i minori non deambulanti e/o non autosufficienti a causa di handicap fisici o psichici, riconosciuti invalidi al 100% dalle apposite commissioni sanitarie provinciali previste dalla legge 30 marzo 1971 n. 118 ed aventi quindi diritto all'indennità o all'assegno di accompagnamento, il contributo mensile erogato alla famiglia affidataria dagli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali viene maggiorato del 100% e l'indennità o l'assegno di accompagnamento, previsti dalla legge 11 febbraio 1980 n. 18 articolo n. 1, vengono attribuiti integralmente agli affidatari».

La delibera in oggetto stabilisce inoltre che «il contributo deve essere aumentato almeno del 30% quando ricorrano situazioni complesse, per problematiche di natura fisica, psichica e sensoriale che comportino spese rilevanti per la famiglia o la persona affidataria. La quota viene erogata complessivamente dall'Ente gestore delle funzioni socio-assistenziali, salvo diverso accordo e convenzione con l'Asl di competenza, nelle more di un provvedimento regionale sulla materia nell'ambito del Tavolo istituito per la definizione dei Lea presso l'Assessorato alla sanità regionale» e che «nel caso di minori in affidamento familiare a rischio giuridico e/o con handicap accertato dalla competente commissione medica dell'Asl, ai sensi degli articoli 3 e 4 della legge n. 104/1992, agli affidatari venga erogato dagli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali (e dall'Asl di riferimento quando interverrà l'accordo precedentemente citato), indipendentemente dal reddito, un contributo economico pari al rimborso spese corrisposto alla famiglia per i casi di affidamento ordinario, così come sopra definito (il contributo minimo deve essere almeno pari all'importo annuo della pensione minima dei lavoratori dipendenti e autonomi-Inps). Tale contributo economico verrà erogato fino alla sentenza definitiva di adozione del minore. Lo stesso contributo deve essere previsto in attuazione dell'articolo 6, comma 8, della legge n. 149/2001, per le famiglie che adottano un minore di età superiore a dodici anni o con handicap accertato, fino al compimento del diciottesimo anno di età, anche in presenza di una sentenza definitiva di adozione».

Inoltre la suddetta delibera ha disposto che «gli enti locali singoli e associati gestori delle funzioni socio-assistenziali assumano entro sei mesi dall'approvazione della presente deliberazione un proprio atto di recepimento delle linee d'indirizzo regionali, con particolare riferimento alla definizione del contributo base per l'affidamento familiare di minori, all'erogazione di tale contributo per gli affidamenti a rischio giuridico, all'erogazione del contributo ai casi previsti dall'articolo 6, comma 8, della legge n. 149/2001, e ne trasmettano copia alla Direzione politiche sociali». Va altresì segnalato che con la stessa delibera la Regione Piemonte «ha attivato un percorso formativo per gli operatori referenti degli affidamenti familiari concernente aspetti specifici relativi all'affidamento familiare» (8).

Per quanto concerne i finanziamenti la Giunta regionale ha assegnato per la promozione degli affidamenti familiari agli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali 1 milione e 100mila euro per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008.

In base alle esigenze dei singoli territori i suddetti fondi dovevano essere destinati a:

- «attività di sensibilizzazione ed informazione sul tema dell'affidamento familiare, anche in collaborazione con le associazioni di volontariato impegnate nel settore;
- «attività di sostegno professionale agli affidamenti, attraverso l'intervento di figure professionali quali educatori ed operatori socio-sanitari, a supporto dell'inserimento di minori con situazioni particolarmente difficili o problematiche;
- «definizione e/o potenziamento di risorse d'intervento alternative all'inserimento in comunità».

Le suddette somme sono state ripartite secondo i seguenti criteri: 80% in base al numero di minori in affidamento familiare seguiti dai soggetti gestori nel corso dell'anno precedente; 20% in base al numero di minori inseriti in comunità nel corso dell'anno precedente.

Questi stanziamenti hanno notevolmente contribuito al rilancio degli affidamenti educativi in Piemonte, come confermato anche dai dati presentati nel corso del convegno "Affidi. Legami per crescere. Realtà, esperienze e scenari futuri" svoltosi a Torino il 21 e 22 febbraio 2008 (9).

(1) Cfr. l'editoriale del n. 164, 2008 di *Prospettive assistenziali* "La Social Card, una grave offesa alla dignità delle persone e dei nuclei familiari in condizione di disagio socio-economico".

(2) La delibera, approvata dalla Giunta municipale di Torino il 20 luglio 1976 e dal Consiglio comunale il 14 settembre dello stesso anno, è riportata integralmente sul numero 35, 1976 di *Prospettive assistenziali*.

(3) Con la delibera approvata il 21 luglio 1978 il Consiglio comunale di Torino ha definito i criteri di erogazione delle prestazioni economiche, stabilendo, in determinati casi, diritti esigibili da parte di persone e da nuclei familiari privi dei mezzi necessari per vivere. Il testo della delibera è riportato sul n. 44, 1978 di questa rivista.

(4) Come risulta dallo studio del Cergas-Bocconi, segnalato dal *Redattore sociale* del 4 ottobre 2006, i Comuni hanno destinato nel 2003 ai servizi di adozione e affido e alle strutture residenziali per i circa 20mila minori "fuori famiglia" un totale di 339,5 milioni di euro dei circa 2 miliardi di euro spesi per i servizi sociali in genere. Di questi 339,5 milioni di euro, ben 275 milioni (l'81%) è assorbito dalla gestione delle strutture di accoglienza, tra cui gli istituti per minori che ospitavano il 20% della popolazione minorile in esame, mentre la restante parte, circa 64 milioni, era destinata ai servizi per l'affido familiare e l'adozione (rispettivamente il 17% e il 2%). In particolare, il solo pagamento delle rette alle strutture di accoglienza assommava a oltre 155 milioni di euro.

(5) Sono quindi insufficienti le iniziative assunte da alcune Regioni (ad esempio Sicilia, Puglia, Toscana) che hanno approvato delibere specifiche sugli affidamenti familiari, ma non hanno stanziato finanziamenti specifici per sostenere, anche economicamente, questi interventi, disattendendo, nei fatti, la normativa vigente fin dal 1983; si sono limitate ad affermare che era necessario sostenere gli affidamenti e corrispondere un rimborso-spese agli affidatari, demandando questo impegno ai Comuni. Ad esempio la Regione Puglia nelle "Linee guida sull'affidamento familiare dei minori" ha previsto al paragrafo 20.1 che «la famiglia affidataria percepisce di norma un contributo spese fisso mensile, indipendentemente dal proprio reddito, entro i limiti e secondo quanto specificato al paragrafo 21» le cui disposizioni stabiliscono che «le spese per l'attivazione ed il sostegno dell'affidamento familiare sono a carico del Comune che lo ha disposto e quindi del relativo ambito territoriale» solamente «nei limiti delle disponibilità finanziarie dei bilanci comunali e dei Piani sociali di zona».

(6) Si ricorda altresì che il 4° comma dell'articolo 5 della legge 184/1983 sancisce che «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, intervengono con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria».

(7) Per un'approfondita disamina del testo rinviamo all'articolo di Giuseppe D'Angelo "La nuova legge regionale piemontese sull'assistenza", pubblicato su *Prospettive assistenziali*, n. 147, 2004. Particolarmente importanti sono gli articoli 22 e 23 della suddetta legge in cui:

- viene identificato «nel bisogno il criterio di accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali»;
- è sancita la priorità di intervento a favore «dei soggetti in condizione di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro», nonché dei «soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendano necessari interventi assistenziali» e dei «minori, specie se in condizione di disagio familiare»;
- è previsto che «la valutazione del bisogno si conclude con la predisposizione di un progetto personalizzato, concordato con la persona e la sua famiglia, finalizzato ad indicare la natura del bisogno, la complessità e l'intensità dell'intervento, la sua durata e i relativi costi»;
- è consentita ai cittadini la presentazione di ricorsi «contro l'eventuale motivato diniego» delle prestazioni richieste.

Va anche segnalato che il 3° comma dell'articolo 35 della stessa legge n. 1/2004 dispone quanto segue: «I Comuni che partecipano alla gestione associata dei servizi sono tenuti ad iscrivere nel proprio bilancio le quote di finanziamento stabilite dall'organo associativo competente e ad operare i relativi trasferimenti in termini di cassa alle scadenze previste dagli Enti gestori istituzionali». La legge n. 1/2004 ha riconosciuto pertanto a ciascun cittadino il diritto ad accedere agli interventi assistenziali suddetti, precisando però che le modalità di accesso devono essere quelle «previste dall'Ente gestore istituzionale».

Finora, purtroppo, solo il Cisap (Consorzio dei servizi alla persona) dei Comuni di Collegno e Grugliasco e il Cidis, (Consorzio intercomunale di servizi) di Orbassano hanno approvato delibere in cui sono definite le modalità di accesso ai servizi socio-assistenziali. A causa di questa situazione il Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base, cui l'Anfaa aderisce, ha richiesto alla Regione Piemonte di sollecitare gli enti gestori a recepire con uno specifico provvedimento i contenuti della legge n. 1/2004. Vi sono Consorzi di Comuni che asseriscono di svolgere le suddette attività, ma anche in questi casi vi è la necessità dell'approvazione di norme che sanciscano il diritto esigibile degli utenti alle prestazioni e alla presentazione dei reclami.

(8) Va tuttavia segnalato che la Giunta regionale del Piemonte ha approvato la delibera n. 78 del 2003 relativa alla sperimentazione di affidamenti professionali. Al riguardo il Coordinamento sanità assistenza fra i movimenti di base ha immediatamente espresso il suo dissenso. Sugli affidi professionali occorre premettere che l'affidamento è un'esperienza che consente di constatare come il superamento degli stati di necessità non si realizza solo attraverso l'intervento indispensabile delle istituzioni (amministratori, operatori e giudici minorili), ma anche mediante la disponibilità degli affidatari, cioè di volontari, che concorrono alla realizzazione delle competenze attribuite dalle leggi vigenti alle istituzioni stesse. Proprio per queste loro caratteristiche gli affidatari non possono perdere la loro preziosa connotazione di cittadini volontari, che si mettono a disposizione delle istituzioni per accogliere nella loro famiglia un bambino; una professionalizzazione del ruolo farebbe loro perdere la connotazione di famiglia che si apre alla solidarietà sociale per assumere il ruolo di educatori. Il lavoro degli educatori (dipendenza dalle istituzioni o dall'associazione o dalla cooperativa convenzionata con i relativi condizionamenti) non è intercambiabile con la disponibilità all'accoglienza espressa dagli affidatari, in quanto le competenze professionali proprie degli educatori sono di natura ben diversa dalle capacità affettive ed emozionali che la famiglia affidataria mette in gioco nei rapporti col bambino e con il ragazzo accolto.

(9) In Piemonte al 31 dicembre 2006 i minori in affidamento risultano essere 2.645 (compresi gli affidi diurni, quelli a rischio giuridico e quelli in comunità di tipo familiare), mentre sono 1.154 i bambini inseriti in comunità residenziali. L'affido interessa tutte le fasce di età, con una prevalenza di adolescenti che rappresentano il 36% del totale. Rimane costante negli anni l'impegno dei servizi per assicurare l'accoglienza da parte di una famiglia affidataria dei minori disabili (circa 400 minori in affido nel 2006). Un altro aspetto significativo è l'aumento dei minori stranieri in affido (tra i quali vengono considerati anche i minori rom), che sono passati dal 12% nel 2005 al 14% dell'anno successivo. Ciò testimonia la necessità di una progettualità specifica, che tenga conto della situazione dei minori stranieri, preadolescenti e adolescenti, presenti in Italia senza adulti di riferimento. Ai fini programmatici è significativa la crescita dell'indice dei minori in affido sulla popolazione minorile, che è passata dal 2,21 per mille minori residenti nel 1994 al 4,08 per mille nel 2006, mentre si riscontra una sostanziale stabilità per i minori accolti in comunità alloggio (1,77 per mille nel 2006). Per quanto riguarda l'assetto organizzativo dei servizi vi sono modelli differenziati rispetto alle diverse funzioni (promozione dell'affidamento familiare, conoscenza delle famiglie, conduzione dei gruppi di auto-aiuto), mentre l'elaborazione ed il monitoraggio del progetto di affido ed il sostegno alle famiglie sono svolti prevalentemente dagli operatori che gli Enti gestori delle attività socio-assistenziali hanno assegnato al settore preposto agli affidamenti. Infine, rispetto agli operatori coinvolti nelle attività inerenti le varie fasi dell'intervento, si riscontra la prevalenza di assistenti sociali (51%) e psicologi (20%), seguiti dagli educatori professionali.