

Delib.G.R. 27 febbraio 2006, n. 139 (1).

Indirizzi in materia di affidamento di minori a famiglia e a servizi residenziali socio-educativi, ai sensi dell'art. 53, comma 2, lettera e), legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41.

(1) Pubblicata nel B.U. Toscana 22 marzo 2006, n. 12.

La Giunta regionale

Vista la legge 28 marzo 2001, n. 149 ("Diritto del minore ad una famiglia") di modifica della legge 4 maggio 1983, n. 184 ("Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori") che rafforza il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia e quando questo non è percorribile, a crescere ed essere educato comunque in ambito familiare;

Visto l'art. 1, comma 3 della legge n. 184/1983 come modificata dalla legge n. 149/2001, con il quale, a garanzia del suddetto diritto, è previsto che lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengano, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse 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;

Considerato che in base alla citata normativa gli Enti Locali e i Servizi socio-assistenziali, in collaborazione con i servizi dell'Azienda USL, debbano, prioritariamente, porre in essere tutti quegli interventi di sostegno e di aiuto alla famiglia del bambino, affinché questa riesca ad esprimere appieno la propria funzione genitoriale assicurando un ambiente idoneo alla crescita del minore e qualora siano stati esperiti inutilmente tutti i tentativi per realizzare tali condizioni, intraprendano la strada dell'affidamento familiare con l'obiettivo di far rientrare il minore nel proprio nucleo;

Vista la legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 ("Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale") che all'art. 53, comma 2, lettera e), prevede che tra gli interventi e i servizi per i minori è compreso "l'affidamento temporaneo a famiglia, a servizi residenziali socio-educativi e le altre tipologie di affidamento, secondo gli indirizzi della Giunta regionale da emanarsi entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge";

Vista l'intesa raggiunta al "Tavolo di concertazione istituzionale" in data 6 febbraio 2006;

Tenuto conto del parere positivo espresso dall'ANCI Toscano e dei suggerimenti pervenuti dal Tribunale Ordinario di Prato e dal Tribunale per i Minorenni di Firenze;

A voti unanimi

Delibera

- di approvare, per le considerazioni in premessa descritte, il documento allegato A) parte integrante della presente delibera in attuazione dell'art. 53, comma 2, lettera e), della L.R. n. 41/2005.

Il presente provvedimento, soggetto a pubblicità, ai sensi della L.R. n. 9/1995, è pubblicato per intero, unitamente all'allegato A sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana ai sensi dell'art. 3, comma 2, della L.R. n. 18/1996 e successive modifiche ed integrazioni.

Indirizzi in materia di affidamento di minori a famiglia e a servizi residenziali socio-educativi, ai sensi dell'art. 53, comma 2, lettera e), legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41

1. Premessa normativa

Normativa nazionale

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», modificata con legge 28 marzo 2001, n. 149 "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile, pubblicata sulla G.U. 26 aprile 2001, n. 96;
- Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" che, all'art. 22, comma 2, lettera c), include nel livello essenziale delle prestazioni sociali "gli interventi di sostegno per i minori in situazione di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza".

Normativa regionale

- Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale", che, all'art. 53, indica l'affidamento temporaneo a famiglie e a servizi socio-educativi fra gli interventi ed i servizi volti a garantire al minore la protezione e le cure necessarie al suo benessere;
- Delib.G.R. 25 marzo 2002, n. 313 "Guida e strumenti operativi in materia di abbandono e maltrattamento dei minori";
- Delib.C.R. 23 dicembre 2003, n. 238 "Modifica dell'allegato A alla Delib.C.R. 24 luglio 2002, n. 122. Approvazione del Piano di Azione "Diritti dei minori" e del Piano di Azione "Inclusione sociale e contrasto della povertà" che, al punto 3.2 del Piano di Azione "Diritti dei minori", prevede che "i nuclei familiari che vivono situazioni difficili richiedono attenzione specifica e investimenti aggiuntivi di risorse proprio per rispettare il diritto del minore a vivere nella propria famiglia; ciò vale anche per le famiglie di origine dei minori in affido per potere garantire il più sollecito superamento delle situazioni di crisi che lo hanno reso necessario".

2. Funzione e obiettivi dell'affidamento

L'affidamento rappresenta una misura protettiva di tutela del minore alla quale si ricorre quando si rileva una situazione di difficoltà della famiglia che non le consente temporaneamente di assolvere ai propri compiti e di corrispondere alle esigenze educative del minore.

Il Comune provvede agli interventi necessari per favorire il superamento delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di origine e per assicurare al minore il diritto di crescere ed essere educato nella propria famiglia, ai sensi degli *articoli 11, 15 e 53 della L.R. n. 41/2005*.

Il carattere temporaneo dell'affidamento è chiaramente definito dalla L. n. 149/2001: la durata dell'affidamento è infatti commisurata al tempo necessario per il programma di recupero della famiglia e non può superare i ventiquattro mesi. Solo nei casi in cui l'interruzione rechi pregiudizio al minore ne può essere prevista la proroga.

3. Tipologie e forme di affidamento

Sotto il profilo giuridico, l'affidamento di minori a soggetti diversi dai genitori può essere di tipo consensuale o giudiziale.

3.1. Affidamento consensuale

Si tratta di affidamento consensuale quando i genitori del minore (oppure il genitore esercente la potestà o il tutore) aderiscono al progetto di affido e danno il consenso affinché il proprio figlio sia inserito temporaneamente in un nucleo familiare (di parenti o altra famiglia) o in un servizio residenziale socio-educativo.

In questo caso, l'affido viene proposto dall'assistente sociale responsabile del caso e disposto con atto amministrativo dell'Ente locale; l'Ente Locale, titolare delle funzioni in materia di assistenza e tutela dei minori, è responsabile della gestione dell'affidamento del minore e del suo esito.

Il provvedimento emesso dall'Ente Locale deve essere inviato e reso esecutivo dal Giudice Tutelare (*art. 4, comma 1, della L. n. 184/1983 e successive modifiche*), che effettua un controllo di mera legittimità.

L'affidamento cessa con provvedimento dell'Ente Locale, quando è venuta meno la difficoltà temporanea della famiglia del minore o nel caso in cui la prosecuzione dell'affidamento rechi un pregiudizio per il minore.

3.2. Affidamento giudiziale

Nel caso in cui si renda necessario allontanare il minore senza il consenso dei genitori (oppure il genitore esercente la potestà o il tutore) e collocarlo in un nucleo affidatario (di parenti o altra famiglia) o in un servizio residenziale socio-educativo, è il Tribunale per i Minorenni che dispone l'affidamento.

Il provvedimento può essere impugnato da parte dei genitori o chi esercita la potestà genitoriale e diviene definitivo solo nel momento in cui sia interamente trascorso il termine per la sua eventuale impugnazione. È però possibile che il Tribunale dia immediata efficacia al provvedimento riscontrando motivi di urgenza per l'allontanamento.

Anche in questo caso, l'affidamento è gestito dall'Ente Locale, che deve attuare il progetto tenendo conto delle eventuali prescrizioni contenute nel provvedimento del Tribunale per i Minorenni.

Il Tribunale per i Minorenni deve essere informato tempestivamente rispetto ad ogni modifica o variazione riguardante il provvedimento emesso in favore del minore.

L'affidamento cessa con provvedimento del Tribunale per i Minorenni, quando è venuta meno la difficoltà temporanea della famiglia del minore o nel caso in cui la prosecuzione dell'affidamento rechi un pregiudizio per il minore.

4. Indicazioni operative e organizzative

4.1. L'affidamento dei minori fra gli interventi per le famiglie in difficoltà

La Regione Toscana intende potenziare gli interventi di tutela e protezione dei minori all'interno di azioni e progetti integrati di sostegno e aiuto alla famiglia fin dall'insorgere delle prime forme di difficoltà, con l'obiettivo di ripristinare quelle condizioni necessarie perché non sia pregiudicata la funzione educativa della famiglia nei suoi aspetti di cura, protezione e affettività.

Nella formulazione delle modalità operative per le attività di affidamento di minori i principali punti di riferimento si assumono dal Piano d'Azione Diritti dei Minori (Delib.C.R. n. 238/2003) e dalla L. n. 149/2001, che ha apportato sostanziali modifiche alla L. n. 184/1983.

Il piano d'Azione Diritti dei Minori definisce un modello operativo e organizzativo che impegna istituzioni, servizi, operatori e comunità locale e si fonda sui seguenti elementi qualificanti:

- adozione su iniziativa dei Comuni, di accordi interistituzionali per azioni integrate rivolte alle famiglie in difficoltà e alla tutela dei minori;
- presa in carico istituzionale, professionale e comunitaria dei minori in situazioni di disagio;
- assunzione di linee di azione comuni fra EE.LL. e Azienda USL per la prevenzione del disagio minorile;
- coordinamento organizzativo, a livello di zona socio-sanitaria, fra i servizi sociali dei Comuni ed i servizi dell'Azienda USL per lo sviluppo di percorsi assistenziali integrati;
- individuazione a livello di zona socio-sanitaria di un'area definita degli interventi minorili e nomina di un responsabile con compiti di coordinamento delle attività professionali;
- promozione delle relazioni comunitarie e sviluppo del lavoro di rete istituzionale e professionale e con gli altri soggetti sociali che operano nel settore dei minori e della solidarietà interfamiliare;
- superamento della parcellizzazione degli interventi per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia, da impostarsi e realizzarsi con l'impegno di operatori sociali, sanitari e educativi e condividendo obiettivi, responsabilità, interventi e risorse;
- attribuzione all'assistente sociale del Comune territorialmente competente, della presa in carico del caso, con la responsabilità della "regia" del progetto individuale e con l'impegno di facilitare l'apporto integrato delle altre competenze professionali necessarie per lo sviluppo del percorso socio-assistenziale.

In rapporto alle specificità dell'intervento di affidamento le indicazioni del Piano d'Azione Diritti dei Minori necessitano di ulteriori articolazioni e definizioni.

In particolare, per corrispondere agli obiettivi e alle prescrizioni della L. n. 149/2001 occorre assumere un modello operativo finalizzato a tutelare, con tutte le azioni possibili, il diritto del minore a vivere in una famiglia e prima di tutto nella propria.

Da quanto sopra derivano le seguenti indicazioni:

- orientare risorse e attività professionali allo scopo di cogliere e interpretare i segnali di disagio (socio-economico-culturale, fisico, psicologico, ecc.) del minore e della sua famiglia;
- provvedere ad una presa in carico precoce della famiglia problematica e del minore;
- valutare in modo approfondito, con l'impegno di tutte le professionalità necessarie la situazione familiare e la condizione del minore;
- predisporre un'azione programmata che contrasti l'ulteriore deterioramento delle condizioni familiari e permetta di recuperare, in un tempo e con un progetto definiti, le capacità della famiglia di adempiere alle proprie funzioni verso i figli;
- adottare interventi modulabili sulle effettive esigenze della famiglia e del minore;
- realizzare tutte quelle misure che possono sollevare temporaneamente la famiglia da impegni che non è in grado di assolvere ed offrire, nello stesso tempo, al minore ambienti e condizioni di vita che corrispondono alle sue esigenze educative e di cura (affidamenti part-time - assistenza domiciliare educativa - centri diurni - attività di socializzazione, ecc.);

- impegnare le organizzazioni dell'associazionismo, del volontariato e della solidarietà nel progetto di sostegno del minore e della sua famiglia con attività non generiche, ma finalizzate e coordinate;

- stabilire un rapporto chiaro e impegnativo con i genitori e la famiglia nel suo insieme che ne stimoli un atteggiamento responsabile, attivo e collaborativo.

5. Il percorso assistenziale dell'affidamento di minori

Per corrispondere agli obiettivi della L. n. 149/2001 ed accrescere l'efficacia del percorso assistenziale di affidamento del minore a famiglia o a servizio socio-educativo è importante che siano assicurate le condizioni che maggiormente possono concorrere ad un esito positivo del progetto.

Fra le condizioni indicate per l'idoneo sviluppo del percorso affidatario si individuano in particolare:

1. la costituzione di una équipe stabile di assistenti sociali e psicologi (*quantità e quali Istituzioni*) che, ferma restando la responsabilità del caso ad un assistente sociale, sia impegnata in forma continuativa su tutto il percorso dell'affidamento in modo da rendere effettiva la continuità assistenziale;

2. l'apporto collaborativo di tutti i servizi e degli operatori il cui intervento può essere richiesto in relazione alle esigenze del minore e della famiglia;

3. l'elaborazione di un progetto che:

- sia rivolto contemporaneamente e in modo integrato al bambino, alla sua famiglia, alla famiglia affidataria o al servizio socio-educativo;

- definisca con chiarezza gli obiettivi e i risultati attesi, la durata, le forme di monitoraggio periodico sull'andamento dell'intervento e sulla sua congruità rispetto al bisogno manifestato, le condizioni per la modifica, interruzione, proroga, rinnovo del progetto;

4. la partecipazione della famiglia del minore al progetto di affidamento e alle scelte che comporta compresa la temporanea sistemazione del figlio in una famiglia o in una struttura socio-educativa, fatte salve le prescrizioni del Tribunale per i Minorenni in caso di affidamento giudiziario;

5. la formalizzazione degli impegni richiesti, in rapporto al caso specifico, alla famiglia affidataria o alla struttura socio-educativa in base ad un progetto educativo definito;

6. l'informazione del minore, quando possibile, in tutte le fasi del progetto e particolarmente per l'allontanamento dalla famiglia, l'inserimento nella famiglia affidataria o nel servizio socio-educativo e rientro nella propria famiglia;

7. la verifica del progetto di affidamento in tempi programmati in modo da apportare correzioni al percorso definito e corrispondere all'impegno di tenere costantemente informati rispettivamente il Giudice tutelare o il Tribunale per i Minorenni e di presentare la relazione semestrale sull'andamento del programma assistenziale.

Per le specifiche esigenze operative dell'affidamento del minore ad altra famiglia diversa da parenti, è necessario che le attività dei centri affidi, come previste dalla Delib.C.R. n. 348/1994, si sviluppino in stretto raccordo con i servizi sociali e socio-sanitari titolari dei progetti di affidamento.

In particolare il centro affidi deve assicurare:

- la conoscenza approfondita delle famiglie (orientamento all'affidamento, capacità, risorse ecc.), perché si possa realizzare una accoglienza efficace rispetto ai bisogni del minore affidato e della sua famiglia;
- l'accurata preparazione delle famiglie affidatarie, per una accoglienza consapevole delle esigenze del minore, nonché dei compiti e delle responsabilità che assumono verso il minore stesso, la sua famiglia e le istituzioni.

6. Impegni della Regione

A sostegno della qualificazione e dello sviluppo del sistema degli interventi territoriali per l'affidamento di minori, la Regione si impegna a programmare le seguenti attività:

1. verifica della dimensione ottimale degli ambiti territoriale di riferimento per l'attività dei Centri affidi, anche attraverso l'analisi dei dati sull'entità del fenomeno e degli interventi affidatari resi disponibili a livello regionale;

2. realizzazione di iniziative di informazione e comunicazione finalizzate a rendere omogeneo sul territorio regionale il percorso dell'affidamento, con particolare riferimento alla produzione e diffusione di idonei materiali informativi sull'argomento;

3. promozione e sviluppo di reti locali e modalità di integrazione operativa a sostegno della qualificazione degli interventi, anche attraverso la definizione di appositi protocolli operativi, sia tra le diverse figure professionali, sia tra servizi, istituzioni, associazioni familiari e Tribunale dei minorenni, tenuto conto del rilievo assunto dalle azioni di sistema previste dalla L.R. n. 41/2005;

4. sviluppo delle attività di ricerca, formazione e documentazione a supporto delle politiche regionali da realizzarsi in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, nell'ambito dei quadri programmatici del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza istituito dalla L.R. n. 31/2000, con particolare riferimento a:

a. implementazione del sistema di monitoraggio del percorso dell'affidamento, a partire dalla raccolta coordinata e dall'analisi delle informazioni relative agli interventi realizzati sul territorio regionale;

b. formazione di una banca dati sulle famiglie disponibili e impegnate nell'affidamento etero familiare;

c. organizzazione di percorsi formativi e di aggiornamento per gli operatori impegnati nelle attività di affidamento, al fine di permettere una risposta sempre più specifica ed efficace ai bisogni espressi dalle famiglie e dai minori.

7. Risultati da perseguire

I risultati che si devono perseguire attraverso gli interventi di cui ai punti precedenti sono:

- la riduzione dei casi di allontanamento del minore dalla propria famiglia di origine;
- l'incremento, quando si debba necessariamente ricorrere all'affidamento, dell'affido di tipo consensuale;
- abbreviazione del periodo di durata dell'affidamento;
- incremento dei rientri in famiglia.