



COMUNE DI FERRARA

Città Patrimonio dell'Umanità



Ferrara li 14/10/2016

c.a Cons. A.BOVA
Gruppo Ferrara Concreta

c.a Segretario Generale
Ufficio Gabinetto
Ufficio Stampa
Assistenza Organi

Oggetto : interpellanza PG. 94411- RISPOSTA-

Con riferimento all' interpellanza di pari oggetto presentata dal Cons. Alberto Bova- in merito all' affidamento di minori nel territorio comunale- si allega alla presente il report:

AFFIDO FAMILIARE E ALTRE FORME DI SUPPORTO PER BAMBINI E FAMIGLIE: DATI AL 31/12/2015 E CONSIDERAZIONI.

Cordiali saluti

**ASSESSORE
CHIARA SAPIGNI**



COMUNE DI FERRARA

Città Patrimonio dell'Umanità

Assessorato alla Salute e Servizi alla Persona

Settore Servizi alla Persona

Servizio Salute e Politiche Socio-Sanitarie



Affido familiare ed altre forme di supporto per bambini e famiglie: dati al 31.12.15 e considerazioni

A cura dell'Uff. Diritti dei Minori del Comune di Ferrara e di ASP Minori

I dati pubblicati dalla Regione Emilia-Romagna sui minori in carico ai Servizi Sociali indicano Ferrara come una tra le province con il minor numero di bambini in affido familiare, un numero decisamente inferiore a quello dei minori che nel nostro territorio vivono in comunità o in altre strutture di accoglienza. È perciò molto opportuno domandarsi a che cosa si debba questa particolarità, se non sia opportuno dare maggiore linfa al volontariato familiare e quali passi possano essere necessari in tal senso.

Il dato, per essere compreso, necessita di essere capito e contestualizzato, a partire dal modo in cui viene raccolto ed elaborato. Certo è che l'affido familiare richiama due temi importanti per la crescita dei bambini e ragazzi: è la più impegnativa tra le forme di volontariato familiare a favore dei minori in atto nel nostro territorio, ed è anche una delle modalità di accoglienza possibili a favore di ragazzi che, per diverse ragioni, non possono continuare a vivere con i loro genitori.

Entrambi i temi – il volontariato familiare, l'accoglienza dei minori allontanati – meritano un approfondimento.

1. Una questione di attendibilità del dato

Sono essenzialmente tre le possibilità di impegno sperimentate nel nostro territorio da famiglie o singoli disponibili a dedicare un po' del loro tempo, della loro quotidianità, del loro affetto, ad un bambino o un ragazzo che cresce in una famiglia fragile. Parliamo di *volontariato accogliente*, *affiancamento familiare* e *affido*, interventi ugualmente validi ma tra loro distinti per approccio, metodologia, gestione organizzativa, nonché modalità e intensità dell'impegno profuso dai volontari.

I Servizi Sociali per i Minori della provincia di Ferrara inseriscono nel sistema informativo regionale SISAM (quello da cui la Regione trae i dati che pubblica annualmente, e che anche il Consiglio conosce) soltanto i veri e propri affidi etero familiari, quelli in cui gli affidatari sono formati per l'accoglienza dei bambini, in conformità con quanto stabilito dalla Regione stessa. Il confronto diretto con gli operatori ci dice che in altre province vengono computati come affidi anche altre forme di volontariato a favore dell'infanzia, nel comprensibile desiderio di mettere in relazione e di dare visibilità a tutte le forme di aiuto.

Qualunque sia la giusta interpretazione – quella ferrarese, più rigorosa, o quella in uso in altri territori, più olistica – i dati che la Regione ricava dalle singole province non sono tra loro comparabili. Sarebbe opportuno che proprio la Regione precisasse la migliore modalità di inserimento dei dati in modo da uniformarne la raccolta. Una richiesta che come Comune abbiamo già avuto modo di presentare, all'interno del tavolo di lavoro istituito per il monitoraggio della DGR 1904/11 (la direttiva regionale sull'accoglienza dei minori fuori famiglia).

2. Le diverse forme di volontariato familiare per accogliere bambini e ragazzi

Per comporre un quadro completo sull'accoglienza espressa dalle famiglie ferraresi, a favore di bambini e ragazzi che crescono in nuclei in difficoltà, occorre prendere in considerazione tutte le forme di volontariato in essere.

*Il volontariato accogliente*¹ è un progetto coordinato da Agire Sociale - CSV di Ferrara che mette in contatto volontari con famiglie - più spesso mamme sole - in difficoltà nell'occuparsi dei bambini per ragioni lavorative o di tempo, e prive di una rete familiare di supporto. Gli operatori di Agire Sociale favoriscono l'incontro tra domanda e offerta di aiuto e avviano progetti sulla base di patti che vengono firmati da entrambe le famiglie.

I volontari così individuati intervengono una o più volte alla settimana per accompagnare il bambino a scuola quando i genitori non possono, per aiutarlo nei compiti, per favorirlo nello svolgere un'attività pomeridiana.

In definitiva, il progetto tende a ripristinare quelle reti di vicinato che si sono perse negli ultimi decenni e che vengono tessute nuovamente, non tra persone che vivono accanto (o non sempre) ma tra persone disposte a condividere tempo ed esperienza. Per questa via non di rado si creano relazioni di amicizia e di solidarietà reciproca anche tra gli adulti.

Il progetto è attivo a Ferrara, Argenta e Portomaggiore. Stando ai soli dati del nostro territorio comunale, al 31.12.15 erano 40 i volontari coinvolti e 31 i bambini supportati.

*L'affiancamento familiare*² rappresenta un passo in più nell'aiuto a famiglie in difficoltà. Il progetto, iniziato a Ferrara nel 2009, è coordinato dal Centro per le Famiglie – Isola del Tesoro del Comune di Ferrara ed è basato su un modello impostato dalla Fondazione Paideia di Torino ma aggiornato negli anni anche grazie al contributo ferrarese.

L'affiancamento familiare è l'incontro tra una famiglia volontaria, per l'appunto affiancante, ed una caratterizzata da una condizione di fragilità socio-economica o relazionale. In alcuni casi è il bambino a presentare necessità particolari di cui la famiglia non è in grado di farsi carico da sola. Il presupposto è che il contatto ravvicinato tra i due nuclei che condividono un progetto con obiettivi, tempi ed attività possa dare sostegno alla famiglia in difficoltà e favorire in essa un processo di *empowerment*, in un'ottica anche di prevenzione dell'allontanamento del bambino dai genitori. Anche in questo caso il rapporto di aiuto sfocia non di rado in una relazione di amicizia e di solidarietà reciproca.

In sette anni sono stati realizzati 55 progetti di affiancamento, solitamente di durata annuale, con 44 famiglie affiancanti e 45 affiancate. Il numero dei progetti è superiore al numero dei nuclei seguiti perché taluni affiancamenti sono stati rinnovati nell'anno successivo.

Nel solo 2015 i progetti in corso sono stati 14, di essi 6 proseguivano dal 2014 mentre 8 sono stati avviati nell'anno.

Al Centro per le Famiglie spetta anche un importante lavoro di divulgazione di questa possibilità, formazione dei volontari, verifica dei progetti in itinere, connessione con il Servizio Sociale e con gli altri attori del territorio, valutazione dei percorsi. A dimostrazione di quanto queste progettualità siano tra loro permeabili, negli anni tre affiancamenti sono diventati affidamenti familiari, due sono proseguiti nella forma del volontariato accogliente.

¹ I dati sul volontariato accogliente sono stati ricavati dal Report Sociale 2015 di Agire Sociale – CSV di Ferrara, reperibile in rete al link <http://www.agiresociale.it/site/wp-content/uploads/2013/02/Report-Sociale-2015.pdf>

² I dati sull'affiancamento familiare sono tratti dal report a cura di Alessandra Goberti e Cecilia Sorpilli, Centro per le Famiglie, Comune di Ferrara.

Abbiamo infine *l'affido familiare*³: a tempo pieno o parziale, consensuale o giudiziario, a parenti o presso altre famiglie. Quando parliamo di affido, al centro è il bambino, non l'intero nucleo familiare, per quanto non sia escluso – e talvolta accade – che gli affidatari finiscano per occuparsi anche della famiglia d'origine svolgendo un'azione riparativa importante.

L'affido familiare a tempo pieno, quello di cui qui ha più senso parlare e che si differenzia nettamente dalle altre forme di aiuto, prevede che il bambino o il ragazzo viva per un certo periodo presso un'altra famiglia. La maggior parte degli affidi che vengono attivati sono giudiziari, ovvero previsti con decreto dell'Autorità Giudiziaria. Il tempo che il bambino trascorre fuori famiglia può essere di pochi mesi – ad es. i neonati non riconosciuti alla nascita vengono accolti in famiglie d'emergenza per essere adottati in un tempo molto breve – o prolungarsi fino a 2 anni, che possono diventare 4 per decisione del giudice, o nei fatti proseguire fino alla maggiore età del ragazzo (cd. affidi sine die).

All'affido si ricorre quando in quel momento, nella famiglia d'origine, non si ravvisano risorse affettive, educative e di cura per accompagnare la crescita del bambino ed è dunque necessario che egli riceva da un'altra famiglia il nutrimento affettivo, la serenità, il rispetto, le regole... e tutto ciò che gli serve per diventare grande.

Nel nostro territorio provinciale ogni Servizio Sociale territoriale riconosce, tra i minori che ha in carico, quelli per i quali potrebbe essere opportuno un affido familiare. In altri casi è l'Autorità Giudiziaria a disporre l'affido, in altri ancora sono i genitori a richiederlo per il proprio figlio perché si accorgono di essere temporaneamente impossibilitati ad occuparsene (sono questi i casi di affido consensuale).

In conformità con la già citata direttiva regionale DGR 1904/11, nel nostro territorio è costituita una Equipe Affidi interdistrettuale che lavora per la formazione e il sostegno delle famiglie affidatarie, supporta i servizi sociali del territorio nella costruzione dei progetti di affido, individua la famiglia affidataria più adatta per ciascun minore (abbinamento) e svolge attività di sensibilizzazione e promozione, un compito, quest'ultimo, che la Regione ha recentemente assegnato anche ai Centri per le Famiglie.

Dell'equipe interdistrettuale fanno parte un'assistente sociale di ASP Ferrara (Angela Mambelli, che attualmente è anche la Responsabile del Settore Minori) e una psicologa di UONPIA AUSL di Cento (Paola Corticelli) con un impegno di una giornata alla settimana per tutto il territorio provinciale.

Al 31.12.15, nel comune di Ferrara, erano 29 i bambini in affido eterofamiliare, cui vanno aggiunti 10 minori collocati presso parenti.

Dati di sintesi sui progetti di volontariato familiare (Graf. 1)

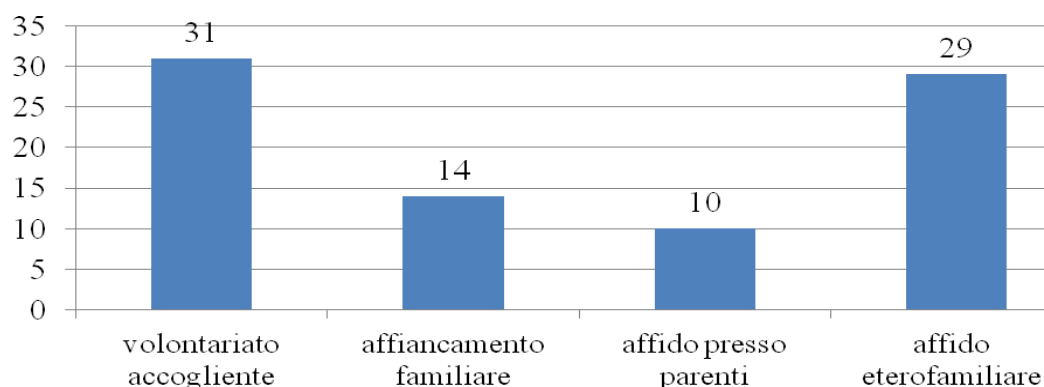
In sintesi, il volontariato familiare a favore dei più piccoli attivo nel territorio comunale, nell'arco del 2015, ha visto in essere:

- 31 progetti di volontariato accogliente;
- 14 affiancamenti familiari;
- 10 minori affidati a parenti;
- 29 minori in affido eterofamiliare.

Non sarebbe corretto sommare i dati per sapere quanti bambini sono stati aiutati, perché in ciascuno dei progetti rivolti alla famiglia nel suo complesso (volontariato accogliente e affiancamento familiare) può essere coinvolto più di un bambino.

³ I dati sull'affido familiare sono stati messi a disposizione dal Servizio Sociale Minori di ASP Ferrara su elaborazione dal sistema informativo regionale SISAM che registra tutte le prese in carico di minori da parte del servizio sociale territoriale.

Graf. 1 - Progetti di volontariato familiare in Comune di Ferrara
Dati rilevati al 31.12.15



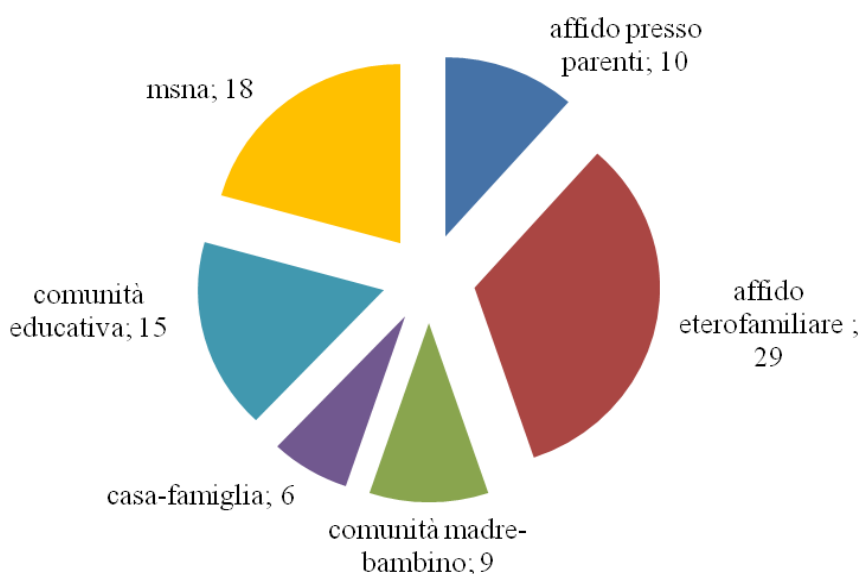
2. I minori fuori famiglia

L'affido è solo una delle possibili forme di accoglienza per minori che non possono vivere insieme ai loro genitori.

Al 31.12.15 nel comune di Ferrara i bambini e ragazzi accolti erano 87; di essi, sappiamo già che 39 erano in affido familiare (10 presso parenti, 29 presso famiglie affidatarie) mentre i restanti 48 erano in struttura. Ancora una volta per comprendere il dato occorre scomporlo e distinguere le diverse situazioni:

- 9 minori erano collocati in **comunità madre-bambino**, una tipologia di accoglienza adottata quando è necessario rafforzare la madre (perché molto giovane, o fragile psicologicamente, o tossicodipendente...) oppure proteggerla da un partner violento che non poteva essere allontanato da casa;
- 6 minori erano in **casa-famiglia**, dunque lontani dai genitori ma in contesto di tipo familiare;
- 15 ragazzi si trovavano in **comunità educativa** con provvedimento dell'Autorità Giudiziaria perché provenienti da nuclei familiari con problemi di trascuratezza, maltrattamento, abuso, problemi dei genitori con la giustizia o le droghe, problemi psichiatrici rilevanti ecc.;
- 18 adolescenti erano in comunità in quanto **minori stranieri non accompagnati (MSNA)** e quindi effettivamente privi di assistenza da parte della loro famiglia.

Graf. 2 - Minori fuori famiglia in base al tipo di collocazione
Dati al 31.12.15



In definitiva, se escludiamo i MSNA, che possono soltanto trovarsi fuori famiglia, e i bambini presso parenti o in comunità con la mamma, che vivono accanto a un genitore o comunque a membri del nucleo di provenienza, al 31.12.15 i minori in affidamento nel comune di Ferrara erano 29 e quelli in comunità o in casa famiglia 21.

3. Intorno all'affido: promozione, formazione, sostegno

Negli anni passati un importante luogo di progettazione delle iniziative che promuovono l'affido era rappresentato dal Tavolo di coordinamento tecnico infanzia e adolescenza istituito dalla l.r. 14/08 presso le Province, cui erano anche attribuiti fondi finalizzati direttamente dalla Regione nell'ambito della progettazione sociale.

Il nuovo disegno degli EE.LL., privando la Provincia di competenze nell'ambito del sociale, ha sospeso l'attività di quel gruppo di lavoro e interrotto l'erogazione di finanziamenti specifici per azioni interdistrettuali di tutela minori.

Solo nel luglio 2016 la Regione Emilia-Romagna ha rivisto la propria normativa e ha deciso di confermare il Tavolo di coordinamento assegnandone la competenza alle Conferenze Territoriali Socio-Sanitarie. Non è stato, invece, riconfermato il finanziamento di azioni su questi temi.

Nel nostro territorio, ancor prima della pronuncia della Regione nel luglio scorso, alcune delle azioni fino a quel punto portate avanti dalla Provincia sono state assunte dal Comune di Ferrara, e ciò con particolare riguardo all'adozione, alla sperimentazione di tutori volontari per i minori e alla disponibilità di una consulenza giuridica qualificata e disponibile per gli operatori dei servizi sociali e sanitari di tutta la provincia.

Sull'affido non è ancora stato ricostituito un coordinamento, ma la CTSS nel luglio 2016 ha confermato l'importanza di dare continuità ad azioni interprovinciali di tutela minori (l'affido è tra queste) e di finanziarle con il contributo di tutti i Distretti Socio-Sanitari, a valere sui Piani di Zona e in proporzione al numero di minori residenti.

Il Comune di Ferrara, in collaborazione con l'AUSL, sta lavorando per predisporre un piano di lavoro per il Tavolo di coordinamento, da sottoporre ad una prossima CTSS. Nel frattempo la promozione dell'affido non si è fermata. A Ferrara ogni anno si svolge un corso informativo sulle tematiche dell'affido aperto a quanti sono interessati a saperne di più ed eventualmente ad offrire il loro contributo. L'ottava edizione è in corso (iniziata il 24 settembre 2016) con la partecipazione di circa 20 persone, sia coppie che single, che al termine del percorso con maggiore cognizione di causa potranno scegliere di diventare famiglia affidataria e/o adulti accoglienti. Il corso è curato dall'Equipe Affidi in collaborazione con l'Ufficio Integrazione Stranieri del Comune di Ferrara e con l'Associazione "Dammi la mano", che riunisce famiglie affidatarie e adottive e svolge un'importante azione di sostegno attraverso il confronto e il supporto tra pari, oltre che con proprie iniziative di ricerca o di formazione.

Negli ultimi anni, grazie anche ad una maggiore disponibilità di tempo dell'Equipe Affidi⁴, si è rinforzata la collaborazione con l'Associazione e si è stabilito un buon clima di fiducia reciproca e di collaborazione. Inoltre nel 2016 i Centri per le Famiglie di Cento e di Ferrara hanno offerto la collaborazione e si sono proposti per attuare con maggiore forza il loro ruolo di promotori dell'affido familiare (soprattutto sul territorio centese) e di sostegno alle esperienze familiari di accoglienza.

Solo un tessuto sociale sensibile e integrato, in cui le risorse del pubblico, del privato sociale e del volontariato siano in grado di conoscersi, parlarsi, collaborare e integrarsi potranno affrontare le nuove sfide che riguardano la tutela dei minori, in particolare sul fronte dei minori stranieri, dei bambini/ragazzi con disabilità e delle molte situazioni familiari nelle quali, mentre sussiste un legame affettivo importante tra genitori e bambini, non è prevedibile un recupero delle capacità

⁴ Fino al 2013 le operatrici dell'Equipe hanno potuto dedicare all'affido 4 ore alla settimana, portate ad 8 dal 2014, prevedendo un contributo dei Distretti Socio-Sanitari Ovest e Sud-Est ad Asp Ferrara in considerazione delle ore che l'operatrice ASP dedica a progetti di affido per bambini residenti in quei Distretti.

genitoriali del padre e della madre, ed è perciò necessario sviluppare progetti di lunga durata che non recidano tali legami (come potrebbe avvenire nell'adozione) ma garantiscano comunque al bambino/ragazzo di crescere in un contesto sereno e supportivo, cosa che sarebbe impossibile aspettarsi dalla famiglia naturale.

4. L'affido è sempre l'accoglienza migliore?

È importante chiedersi se l'affido è sempre la forma di intervento che garantisce la migliore appropriatezza rispetto alle caratteristiche e alle necessità dei minori, a prescindere dalle ragioni economiche e ponendo in primo piano il preminente interesse del minore.⁵

La risposta più istintiva porterebbe a scegliere l'affido in quanto accoglie il minore in un contesto di tipo familiare, ed è sicuramente importante ampliare il numero delle famiglie affidatarie.

L'esperienza dice che il modo migliore per incontrare nuove famiglie disposte all'accoglienza è lavorare bene con quelle che già si sono ingaggiate: il passa parola funziona di più di qualsiasi campagna divulgativa o incontro di sensibilizzazione, anche se queste forme di comunicazione hanno comunque una loro logica per attivare primi contatti. Ma quando si realizzano buoni progetti di affido, e le famiglie accoglienti si sentono sicure di poter contare, nei momenti di difficoltà, sul sostegno degli operatori (oltre che di una eventuale associazione di riferimento), è allora che la loro testimonianza porta altri adulti, coppie o singoli, a mettersi in gioco. Allo stesso modo, ma in direzione inversa, la mancanza di risorse nei servizi socio-sanitari per sostenere l'affido, o la cattiva comunicazione tra operatori e famiglie affidatarie, innesca una pubblicità negativa e riduce le possibilità di acquisire nuovi volontari. È quindi necessario compiere una scelta – politica, amministrativa, tecnica – per assicurare l'apporto stabile e integrato di professionisti socio-sanitari che si dedichino sia ad elaborare e seguire i progetti di affido, sia a formare, valutare e supportare le famiglie affidatarie. I Servizi socio-sanitari che oggi si occupano della tutela dei minori sono sempre più gravati dal turn over del personale, dalla carenza di risorse (soprattutto sul versante sanitario) e dalla pressione di problematiche crescenti nei numeri e nella complessità (MSNA, disagio socio-economico, elevata conflittualità sociale e familiare, disagio adolescenziale, ecc.).

E tuttavia, anche qualora potessimo contare su un altissimo numero di nuclei disposti all'accoglienza, l'affido non sarebbe sempre la scelta migliore.

L'affido non è sempre opportuno e possibile non appena i bambini vengono allontanati da casa, perché la prima fase spesso richiede un tempo di contenimento del disagio del bambino e di rielaborazione dei vissuti che non può essere svolto in famiglia ma che meglio trova risposta in comunità preparate e dedicate, necessarie spesso per preparare il passaggio all'affido e/o all'adozione. Ancora, non è sempre possibile individuare famiglie affidatarie quando parliamo di adolescenti, e/o di bambini e ragazzi con problematiche particolarmente complesse o vissuti traumatici. I minori che hanno subito gravi situazioni di maltrattamento e abuso, ad esempio, possono avere comportamenti difficili da gestire e l'affido è possibile solo a patto che si riesca a garantire un supporto specialistico e adeguato sia al bambino sia agli adulti che lo accolgono.

Infine, qualunque sia la forma di accoglienza prescelta per un minore, è essenziale che l'impegno degli operatori dei servizi socio-sanitari venga rivolto anche al sostegno dei genitori e al recupero delle loro capacità educative residue, tutte le volte che questo è possibile. Prima ancora, è fondamentale svolgere in tempi brevi una buona valutazione delle capacità genitoriali del padre e della madre e una conseguente verifica delle loro possibilità di ripresa, così da porre le condizioni per una scelta che è bene non trascinare e che dovrà essere presa dal Tribunale per i Minorenni di Bologna, passo dopo passo provvisoriamente e in ultimo in via definitiva.

⁵ La normativa regionale prevede un contributo economico a favore degli affidatari affinché persone che vorrebbero offrire una disponibilità non siano frenate da difficoltà economiche. La Regione non ha mai deliberato gli importi delle rette affido e anche sul territorio provinciale ci sono differenze. Di norma viene assegnato un contributo mensile di circa 500 Euro (di più se il minore è disabile, di meno se l'affido è part-time) e il contributo può essere dato anche ai parenti affidatari se la loro situazione socio-economica lo richiede.