

III.2. Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie – Lfam)⁸⁰

Ivan Pau-Lessi

Una legge per tutte le famiglie

La Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) approvata il 15 settembre 2003 interpreta la mutata realtà sociale, economica e culturale delle famiglie per promuovere una politica di sostegno alle famiglie e di protezione dei minorenni.

La complementarietà delle prestazioni

La Legge per le famiglie affianca la Legge sugli assegni familiari e con essa costituisce i due pilastri principali e complementari della politica familiare.

Le prestazioni pecuniarie assicurate dalla Legge sugli assegni familiari, trovano un complemento nelle prestazioni non pecuniarie previste dal nuovo ordinamento legislativo della Legge per le famiglie che si propone di soddisfare i bisogni organizzativi e di socializzazione delle famiglie.

Politica familiare

La Legge per le famiglie si rivolge a tutte le famiglie, non solo alle famiglie che vivono una situazione di disagio materiale e/o sociale. Si tratta di una legge di politica familiare e non solo di politica sociale in quanto favorisce l'offerta e la qualità delle strutture di accoglienza extra familiari per provvedere ad una maggiore compatibilità fra famiglia e lavoro; incentiva progetti per l'accesso all'informazione, alla prevenzione, alla formazione extracurricolare e alla consulenza, oltre ad attualizzare le misure di protezione rivolte ai minorenni e alle famiglie confrontate con situazioni di disagio o di crisi.

Le nuove realtà familiari

La legge si concretizza in un contesto sociale, economico e culturale profondamente mutato rispetto a quello che ha fatto da sfondo all'adozione della Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza del 15 gennaio 1963 (LMI), tuttora in applicazione in attesa dell'entrata in vigore della Lfam.

Nel Messaggio licenziato dal Consiglio di Stato si rileva come la realtà familiare del XXI secolo è sostanzialmente mutata, caratterizzata da una pluralità delle forme di convivenza; dall'instabilità della coppia; dal calo della natalità; da una procreazione più tardiva; da rapporti più paritari nella coppia e meno autoritari fra genitori e figli; da nuclei familiari più contenuti o con un solo genitore; da una minore possibilità di esercitare la solidarietà familiare e intergenerazionale e da una accresciuta multiculturalità nella famiglia.

I bisogni

I lavori di preparazione, di esecuzione e di approvazione della Legge per le famiglie hanno interpretato questa realtà e dall'intreccio di una serie di mutamenti sono stati individuati i bisogni emergenti delle famiglie:

- Quelli pecuniarî: ai quali il Cantone risponde in particolare con redditi sostitutivi e complementari (ad esempio con la Legge sugli assegni familiari) e con misure fiscali;
- non pecuniarî: ossia di carattere organizzativo, protettivo e relazionale, ai quali il Cantone reagisce in particolare con la Legge per le famiglie, attraverso l'adozione di servizi e strutture atte a sostenere le famiglie nell'esercizio del loro ruolo sociale ed educativo e ad aiutare i minorenni confrontati con difficoltà e pericoli.

⁸⁰ Il presente articolo costituisce una breve sintesi di alcuni temi trattati nel Messaggio n° 5280 (pagine 133) del 25 giugno 2002 sulla "Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni"

A proposito dei bisogni organizzativi va rilevato come la centralità del lavoro - come fonte di reddito e di integrazione sociale - implichi sempre più per le persone con responsabilità familiari la ricerca di una migliore soluzione di compatibilità fra impegni familiari e attività professionale e di formazione, ricerca determinata in particolare da una maggior partecipazione delle donne al mercato del lavoro e da una accresciuta flessibilità del mondo del lavoro medesimo: lavoro su chiamata, orari irregolari, turni notturni e festivi.

La LMI

La LMI (ossia la Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza del 15 gennaio 1963) si poneva in un'ottica prevalentemente riparatoria, orientata più verso strumenti sostitutivi che riabilitativi dell'ambiente familiare. La sua formulazione opportunamente molto ampia e flessibile ha però consentito un'applicazione in chiave evolutiva, discostandosi progressivamente dall'approccio assistenziale e sviluppando con progettualità una rete differenziata di sostegno ai minorenni e alle famiglie in difficoltà. La sua revisione con l'adozione della Lfam ha permesso di perfezionare le misure di protezione (politica sociale) e di estendere e comprendere meglio le misure di sostegno alla famiglia (politica familiare).

I riferimenti

La Legge per le famiglie si ispira idealmente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (che considera il bambino come detentore di diritti e non solo quale soggetto bisognoso di protezione); alle Costituzioni federale e cantonale (che proclamano i diritti sociali e affermano gli obiettivi sociali inerenti alle famiglie); alla legislazione federale e cantonale relativa alla protezione dei minorenni e alla politica sociale; ai più avanzati orientamenti di azione sociale, in particolare a favore dei minorenni e delle famiglie.

Hanno inoltre costituito importanti elementi di valutazione e di indirizzo:

- l'impatto e lo sviluppo della politica di protezione dell'infanzia derivanti dall'applicazione dell'attuale legge;
- il Rapporto "*Politica familiare in Ticino*" del 1998, radiografia della realtà familiare ticinese effettuata su mandato del Consiglio di Stato dalla Commissione consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza;
- alcune proposte presentate a livello parlamentare;
- lo sviluppo a livello federale di un'ampia riflessione sulla politica familiare;
- studi e analisi di riconosciuto valore sull'evoluzione delle famiglie, dei loro bisogni e sulla politica sociale a favore della famiglia;
- l'emergere di una nuova sensibilità verso la dimensione sociale - e non solo privata - della famiglia.

Le opzioni di fondo

La Legge per le famiglie opera alcune importanti scelte di fondo descritte nel Messaggio licenziato dal Consiglio di Stato al Parlamento con il relativo disegno di legge:

■ Affermazione della dimensione sociale della famiglia.

La dimensione privata della famiglia, legata alla sfera degli affetti e dei valori personali, è affiancata da una dimensione sociale, quale cellula costitutiva della società.

A livello federale, "*La famiglia è oggi intesa come gruppo sociale particolare fondato in primo luogo sui rapporti fra genitori e figli e come tale socialmente riconosciuto*". La Lfam, pur partendo da questa definizione, limita il campo di applicazione alle famiglie con figli minorenni in quanto altre leggi cantonali intervengono a favore delle famiglie confrontate con altre fasi della vita e altre problematiche.

■ Riconoscimento delle molteplici forme di convivenza fra genitori e figli, indipendentemente dallo stato civile dei genitori e dal legame biologico o meno con il figlio. Nel messaggio e nella legge, viene utilizzato il termine "famiglia" nella sua versione plurale "famiglie" proprio per sottolineare la volontà di rivolgersi a tutti i nuclei familiari, indipendentemente dallo stato civile dei genitori e del legame biologico o meno con il figlio.

■ La legge ha tenuto presente gli sviluppi di politica familiare a livello federale, in particolare la discussione parlamentare riguardante la Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, entrata in vigore lo scorso 1° febbraio 2003.

2.1. Principali innovazioni della Lfam

L'Osservatorio cantonale della politica familiare.

La Legge prevede la creazione un organismo propositivo e consultivo del Consiglio di Stato per le questioni concernenti le tematiche familiari e di politica familiare sull'insieme del territorio cantonale. Gli scopi sono due (art. 5):

1. studiare l'evoluzione delle strutture familiari e dei suoi bisogni nel territorio cantonale;
2. valutare gli esiti delle misure di politica familiare proposte dalla Lfam e di altre leggi cantonali.

Attività di sostegno alle famiglie.

La legge promuove attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola durante le ore lavorative o di formazione dei genitori per favorire la compatibilità fra famiglia, lavoro e/o formazione. L'offerta di asili nido, famiglie diurne, servizi extra scolastici, dovrà poter coprire quantitativamente il fabbisogno sul territorio e garantire qualità nelle condizioni di accoglienza. La priorità sottolineata nel messaggio è soprattutto data alle prestazioni per la prima infanzia, quale strategia di prevenzione precoce e di pari opportunità.

Sono attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola ai sensi della Lfam (art. 7):

- a) gli affidamenti durante il giorno presso nidi dell'infanzia che accolgono di regola bambini fino ai 3 anni;
- b) gli affidamenti presso famiglie diurne coordinati da enti privati riconosciuti;
- c) gli affidamenti presso centri che organizzano attività extrascolastiche, regolarmente durante tutto l'anno civile che coprono cumulativamente tutti i momenti della giornata al di fuori dell'orario e del periodo scolastico e che si indirizzano prevalentemente a minorenni di età inferiore ai 15 anni.

Queste attività sono finalizzate a sostenere i genitori nel conciliare famiglia e lavoro o formazione.

Attività di incontro, socializzazione e partecipazione.

La legge rafforza le reti di solidarietà a livello locale anche per mezzo di un apporto finanziario e di una consulenza agli enti e ai gruppi informali intenzionati a promuovere iniziative di socializzazione e di auto-aiuto a livello locale che coinvolgono i bambini e le famiglie.

Sono attività di incontro, di socializzazione e di partecipazione - ai sensi della Lfam -, l'insieme di attività particolari extra scolastiche e extra sportive, organizzate a livello locale da gruppi o associazioni di famiglie, indirizzate prevalentemente a minorenni di età inferiore ai 12 anni e finalizzate a favorire la partecipazione delle famiglie e a rispondere ai bisogni relazionali delle stesse (art. 9).

Provvedimenti di protezione.

La legge diversifica e perfeziona le iniziative volte a garantire protezione ai minorenni, a dipendenza della gravità della situazione, rafforza l'intervento con la famiglia e cerca di contenere, laddove risulta possibile, la separazione dei figli dal nucleo familiare e il loro affidamento presso Famiglie affidatarie o presso Centri educativi (ex istituti sociali).

Quando la salute, lo sviluppo fisico, psichico o sociale del minorenne è minacciato, possono essere messe in atto le seguenti misure:

- prestazioni di servizio sociale (art. 16);
- prestazioni di servizio educativo (art. 18);

- accoglienza di famiglie (art. 19);
- affidamento di minorenni presso terzi: presso Famiglie affidatarie o centri educativi (art. 20). L'intento è di accompagnare la famiglia in un percorso progressivo di recupero della funzione educativa e dell'autonomia, se possibile nel suo contesto familiare e ambientale, e di favorire il mantenimento delle relazioni personali fra figli minorenni e genitori (nel caso del genitore non affidatario) per mezzo di un progetto educativo concordato. Quando la famiglia non può assicurare al minorenne un ambiente familiare adeguato, tanto da compromettere o minacciare il suo benessere e il suo sviluppo, si rende necessario il collocamento presso Famiglie affidatarie o Centri educativi. L'obiettivo strategico delle misure di affidamento rimane comunque sempre quello della ricostituzione delle condizioni di accoglienza dei minorenni nelle loro famiglie naturali – quando le condizioni sono date -, oppure in famiglie sostitutive o in ambiente autonomo, e sempre quello di lottare contro l'esclusione.

Progetti generali.

Accanto alle attività di sostegno alle famiglie e di protezione dei minorenni la legge promuove e sostiene attività e progetti volti ad accrescere l'autonomia delle famiglie e di ogni singolo componente:

- accesso all'informazione sull'insieme delle attività e delle prestazioni di sostegno alle famiglie e protezione dei minorenni (art. 33);
- prevenzione a più livelli, per rafforzare le competenze delle famiglie e per identificare i fattori di rischio che possono pregiudicare lo sviluppo dei minorenni (art. 34);
- formazione extracurricolare per genitori e persone coinvolte in attività di sostegno e di protezione (art. 35);
- consulenza e aiuto alle famiglie, tramite organizzazioni o gruppi di auto aiuto (art. 36).

Nuove modalità di finanziamento e incentivi.

La partecipazione finanziaria del Cantone a servizi e prestazioni sarà stabilita conformemente alla Legge 5 giugno 2001 sull'introduzione dei nuovi sistemi di sussidiamento a enti, istituti, associazioni, fondazioni e aziende autonome nei settori di competenza del Dipartimento della sanità e della socialità :

- contributo fisso per attività di sostegno alle famiglie;
- contributo tramite contratto di prestazione per i provvedimenti di protezione;
- contributo tramite contratto di prestazione o contributo fisso per i progetti generali (a dipendenza della misurabilità delle prestazioni erogate).

Inoltre, le strutture d'accoglienza extra familiari ed extra scolastiche e i centri educativi potranno ottenere sussidi per la costruzione fino ad un massimo del 50% delle spese riconosciute.

La legge introduce la base legale per un sistema di incentivi a favore di attività di prevenzione primaria. La novità consiste nel concedere ai Comuni che si attiveranno direttamente o indirettamente nella promozione di attività di sostegno alle famiglie, il beneficio di uno sconto sulla partecipazione ai costi di affidamento di minorenni in centri educativi (art. 30).

Il ruolo dello Stato.

Ad eccezione delle prestazioni di "servizio sociale" assunte dall'ente pubblico cantonale - come avviene già attualmente con la LMI -, tutte le prestazioni disciplinate dal nuovo ordinamento sono erogate da enti privati o pubblici a livello locale.

Alla base di questa impostazione vi è la convinzione che la politica sociale dello Stato ha il compito di tutelare i cittadini più deboli, minacciati, a rischio o nel bisogno e nel contempo quello di salvaguardare il rispetto della responsabilità e dell'autodeterminazione degli stessi cittadini.

Per mezzo della Lfam lo Stato non si sostituisce quindi alle famiglie e alle loro scelte e per concorrere a raggiungere gli obiettivi di sostegno alle famiglie e di protezione dei minorenni, esso si avvale del principio di sussidiarietà. In altri termini lo Stato non avoca a sé compiti che gruppi ed enti possono assolvere e portare a buon fine. Attraverso la Lfam esso sostiene

dunque le diverse componenti della società a cui mette a disposizione in maniera commisurata i mezzi necessari per far fronte con responsabilità ai compiti di solidarietà socialmente riconosciuti.

L'entrata in vigore.

Competente per determinare l'entrata in vigore della Legge per le famiglie è il Consiglio di Stato. L'entrata in vigore è subordinata alla realizzazione del relativo Regolamento di applicazione che dovrà disciplinare i diversi aspetti di principio contenuti nella Lfam, segnatamente i requisiti di autorizzazione e di riconoscimento, i flussi finanziari, i dispositivi e i processi organizzativi.