

Documento del Gruppo Tecnico Interregionale Area Minori nell'ambito della tutela dei diritti dei minori e per la piena attuazione della legge 149/01

Dicembre 2004

1. Premessa

Nel rispetto dei principi della Convenzione ONU, recepita dal nostro ordinamento con legge 27 maggio 1991, n. 176, che impegna gli Stati ad agire senza discriminazione alcuna nell'assicurare i diritti riconosciuti dalla stessa convenzione;

nel rispetto dei principi presenti nella carta europea dei diritti fondamentali, articolo 24;

nel rispetto di quanto contenuto nelle leggi nazionali quali in particolare la L. 4 maggio 1983, n. 184 "Diritto del minore ad una famiglia" e la L. 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;

le Regioni riaffermano il diritto del minore a crescere nella propria famiglia e, quando eccezionalmente, nel suo preminente interesse, ne sia separato, ad essere comunque inserito, tramite affidamento, in una famiglia idonea ad una sana crescita evolutiva o, ove ciò non sia possibile, in una comunità di tipo familiare.

Le Regioni riaffermano altresì l'importanza che sia rispettato il diritto del minore, in tutte le procedure che lo riguardano, ad essere informato e ad esprimere la propria opinione, in considerazione dell'età e della sua capacità di discernimento.

Le regioni ribadiscono quanto chiesto al Governo nella "Nota congiunta ANCI/Regioni per il Tavolo sui minori stranieri non accompagnati privi di assistenza" del 29 luglio 2004, con particolare riguardo ai punti 4 e 5 relativamente alla rete di accoglienza decentrata e all'interpretazione dell'istituto del rimpatrio assistito, affinché lo stesso funzioni "nel superiore interesse del minore".

La Repubblica italiana è tenuta ad adottare le misure necessarie perché le famiglie possano svolgere a pieno il loro ruolo e si impegna ad assicurare al minore la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in attuazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori e per sostenere le persone che assolvono i compiti genitoriali.

A questo proposito si evidenziano due problematicità:

1. gli enti locali hanno sempre adempiuto a tali obblighi, già dal D.P.R. 616/77 e poi con la legge sulle autonomie locali, con oneri prevalentemente a loro carico, anche quando la competenza relativa a complessi progetti di protezione dei minori veniva trasferita dallo Stato, in carenza dei dovuti trasferimenti.
2. La gestione di situazioni alquanto complesse e delicate presuppone un corretto rapporto di collaborazione tra i Comuni, singoli o associati, titolari delle funzioni di tutela dei minori, e l'Autorità Giudiziaria minorile. I rapporti sono stati regolati dall'art. 23, comma 1, lettera c, del D.P.R. 616/77 per la materia civile ed amministrativa e per il circuito penale dal D.P.R. 448/88, innovativi rispetto ai tempi. Anche se le modalità di collaborazione si presentano molto differenziate, pur ricche di prassi consolidate, di protocolli, di strumenti, questi rapporti oggi dovrebbero trovare definizioni più puntuali nella normativa.

Per lo più, infatti, gli interventi dell'Autorità Giudiziaria investono gli Enti Locali, le Agenzie Educative e le Aziende Sanitarie. Poiché il benessere del minore ha forti valenze socio-

educative e sanitarie essi presuppongono la preparazione e la qualificazione continua degli operatori dedicati in conformità a quanto stabilito dall'art. 3 della convenzione ONU che richiede formazione, aggiornamento e supervisione adeguati. I rapporti con l'autorità giudiziaria di tali operatori sono caratterizzati da: *collaborazione* nell'ambito dell'autonomia tecnico professionale di questi ultimi, regolata dagli enti da cui dipendono.

1.1. Le competenze istituzionali

Nel nuovo scenario istituzionale determinato dalla riforma del Titolo V della Costituzione:

- lo Stato rimane garante rispetto agli obblighi internazionali sull'attuazione del diritto comunitario in qualunque materia (e quindi anche in quella minorile) ed ha la competenza della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale";
- la legge 8 novembre 2000, n. 328 rimane un importante punto di riferimento per le Regioni che hanno legiferato o stanno legiferando in materia, in quanto offre una sintesi efficace delle linee di indirizzo seguite in questi anni dalle sperimentazioni di Enti Locali e Regioni.

Entro questo quadro normativo di riferimento, i Comuni realizzano politiche per i minori entro il principio di sussidiarietà verticale, in quanto soggetti istituzionali pubblici più vicini ai cittadini e, come tali, soggetti propulsori e responsabili delle più complessive politiche socio-assistenziali.

1.2. Le azioni

Le attività fondamentali che i Comuni e la comunità locale devono assicurare per l'attuazione dei diritti dei minori, con punti di riferimento nel territorio *competenti e coordinati*, hanno fondamento giuridico in una pluralità di norme e sono riferite ad obiettivi:

- di promozione e prevenzione: attraverso iniziative di appoggio alla famiglia nelle sue molteplici funzioni di cura ed educative;
- di tutela: la complessità dei bisogni e le conseguenti domande di intervento richiedono competenze articolate e risorse, capaci di sostenere azioni che devono realizzare una rete di attività e di presidi tra loro complementari, attraverso interventi funzionali al ripristino del diritto del minore alla salute, nella sua accezione più completa, e di una sua armonica crescita evolutiva, se possibile con il coinvolgimento di tutte le risorse genitoriali e parentali. Si fa qui riferimento alla situazione di pregiudizio del minore, così come definita dall'OMS "Rapporto violenza e salute 2002": "L'abuso o il maltrattamento sull'infanzia è rappresentato da tutte le forme di cattivo trattamento fisico e/o affettivo, abuso sessuale, incuria o trattamento negligente, nonché sfruttamento sessuale di altro genere, che provocano un danno reale o potenziale alla salute, alla sopravvivenza, allo sviluppo o alla dignità del bambino, nell'ambito di una relazione di responsabilità, fiducia o potere".
- di continuità nella presa in carico e quindi anche nella cura e nell'educazione

Le risposte e gli interventi, organizzati a livello domiciliare, comunale, distrettuale, di ambito territoriale di zona, di Azienda ASL e, per alcune attività complesse, a livelli sovrazionali, dovranno garantire una efficace collaborazione tra servizi sociali, sanitari, educativi e scolastici nel contesto di una rete integrata a livello interistituzionale ed interdisciplinare.

Nell'ambito della rete integrata, anche conformemente a quanto disposto dalla legge 328 del 2000, particolare importanza riveste la collaborazione, entro il principio della sussidiarietà orizzontale, tra servizi pubblici e agenzie del terzo settore che assumono un ruolo rilevante soprattutto con riferimento alla programmazione ed erogazione degli interventi di tutela dei minori e di sostegno alla genitorialità.

1.3. La comunità locale

Le finalità, la realizzazione delle azioni previste presuppongono la costruzione di una comunità solidale che consenta una presa in carico comunitaria dei bisogni dei minori.

Le azioni solidali del terzo settore e i legami comunitari, nonché la valutazione dei risultati, devono essere promossi, sostenuti e messi in rete da specifiche azioni coordinate dagli Enti Locali. Questo ricco e complesso sistema di relazioni tra pubblico e privato sociale concretizza il concetto di “sussidiarietà orizzontale” secondo il quale “le funzioni degli Enti Locali sono svolte anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalle autonome iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali” (art. 3 C.5 DLGS 18 agosto 2000 n.257 “Testo Unico delle leggi sull’ordinamento delle leggi locali”). Ciò non implica che il sistema pubblico abdichi ad esercitare le sue funzioni, ma significa che le autonome attività dei cittadini e delle loro formazioni sociali concorrono allo svolgimento delle funzioni pubbliche.

2. L'inserimento di un minore in una famiglia affidataria o in servizi residenziali tutelari

Lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali – nell'ambito delle proprie competenze – devono garantire il diritto al minore a vivere nella propria famiglia, attraverso la promozione di idonee politiche di intervento, nel rispetto della reciproca autonomia e delle rispettive competenze.

Nella situazione in cui il minore viene allontanato dalla famiglia, sia che si trovi una famiglia affidataria sia in un servizio residenziale socio educativo, dovranno essere assicurati interventi di sostegno alla famiglia e ai minori per il loro sviluppo sul piano affettivo ed emotivo.

La sistemazione del bambino al di fuori della sua famiglia deve avvenire tramite interventi e servizi che integrino o sostituiscono temporaneamente la casa e la famiglia offrendo al minore uno spazio di vita in cui elaborare o riprendere ad elaborare un progetto per il futuro, con il supporto di figure adulte capaci di sviluppare relazioni significative sul piano affettivo ed educativo, di cooperare con le persone dell'ambiente di vita del minore e con gli altri servizi del territorio ai fini della loro integrazione sociale e del loro orientamento nel mondo del lavoro.

Obiettivo primario è il rientro del minore nel nucleo familiare d'origine.

L'inserimento di un minore in una famiglia affidataria o in struttura residenziale va situato quindi all'interno di una dimensione progettuale ampia, nella quale oltre alla definizione, attuazione e verifica di un progetto educativo individualizzato vi è un'attenzione particolare e "straordinaria" tesa a rimuovere le cause che hanno portato all'allontanamento.

Il Progetto Educativo Individualizzato si colloca quindi all'interno di un "progetto globale unitario" finalizzato al rientro del minore nella sua famiglia. Non solo tale progetto deve prevedere l'attivazione di una serie di interventi con la famiglia di origine, ma vanno anche ribaditi i seguenti principi:

- il progetto deve essere condiviso, per quanto possibile e opportuno, dal minore e dalla sua famiglia, che devono essere coinvolti in tutte le diverse fasi di preparazione, attuazione e di verifica;
- l'allontanamento del minore, di norma, deve trovare delle soluzioni che insistono nel territorio nel quale egli viveva con la sua famiglia;
- vi deve essere condivisione del progetto e coerenza operativa fra i servizi inviati e la comunità;
- pur mantenendo distinte e specifiche responsabilità non è possibile separare l'intervento fatto con il minore da quello fatto con la sua famiglia. Si riafferma il ruolo centrale dei servizi del territorio nella promozione, realizzazione e verifica di un progetto complessivo ma, nel caso di inserimenti in strutture residenziali, è opportuno che gli operatori delle comunità, indipendentemente dalla tipologia strutturale, siano portatori di competenze specifiche di carattere educativo e pedagogico da spendere nella relazione con il minore, ma anche in relazione al rapporto con le famiglie di origine e in relazione alla necessità di mettersi in rete con i servizi del territorio e in particolare alla capacità di cooprogettare con il servizio inviante.

Le Regioni ritengono di fondamentale importanza lo sviluppo di un'offerta di accoglienza in grado di affrontare problematiche differenti, sempre più complesse, difficili, e in continua evoluzione.

Le Regioni quindi si impegnano a promuovere lo sviluppo dell'affido familiare, lo sviluppo e la qualificazione di comunità di tipo familiare e la formazione degli operatori impegnati nella tutela dei minori e nella realizzazione dei progetti che prevedono inserimenti extrafamiliari di minori.

2.1. Lo sviluppo dell'affido familiare

Le Regioni si impegnano a sostenere lo sviluppo dell'affido familiare.

Fra le altre azioni, che ogni regione attuerà in relazione alla propria normativa e all'organizzazione dei servizi nel proprio territorio, esse si impegnano a sostenere lo sviluppo dell'affido familiare attraverso:

- la promozione della costituzione di un albo per le famiglie disponibili all'affidamento eterofamiliare all'interno di ambiti territoriali che ogni regione definisce in base alla propria regolamentazione;
- il favorire ed incentivare la formazione delle famiglie affidatarie da parte del servizio pubblico, che può avvalersi delle competenze e delle esperienze del privato sociale.

Al fine di garantire un ottimale e armonica accoglienza nella famiglia affidataria del minore, e in considerazione della complessità dell'impegno richiesto, si prevede di regola l'accoglienza un minore, o in casi eccezionali e motivati di più minori, per singola famiglia affidataria. In presenza di figli propri il numero totale dei minori non dovrà essere maggiore di sei.

Le regioni si impegnano a sostenere economicamente attraverso i comuni singoli e associati, che dovranno tenere conto della complessità delle specifiche situazioni, le famiglie affidatarie.

2.2. Sviluppo e qualificazione dei servizi tutelari residenziali

Le Regioni concordano sulle seguenti condizioni minime, volte a garantire diritti omogenei su tutto il territorio nazionale:

- Si considerano "comunità di tipo familiare" (art.2 comma 2 della legge 149/01) sia le comunità dove sono residenti famiglie (che chiamiamo "*comunità familiari*", con un'accoglienza massima di sei minori) sia le comunità dove operano educatori professionali ("*comunità socio educative*"), comunque caratterizzate per avere dimensioni e approccio di tipo familiare e, al contempo, un apporto educativo di carattere professionale. Si ritiene che quest'ultima tipologia strutturale possa accogliere fino a otto/dieci minori, eventualmente con due posti di pronta accoglienza.
Entrambi le comunità hanno sede in una civile abitazione, garantiscono un'organizzazione autonoma delle attività domestiche, la funzione di coordinamento interno, con compiti di responsabilità per la realizzazione dei progetti educativi individualizzati e di garanzia della collaborazione con l'ambiente di vita del minore e con i servizi territoriali.
- Nel caso di minori inseriti prima del compimento della maggiore età viene riconosciuta l'opportunità di estendere l'accoglienza fino al compimento dei 21 anni. In tal caso vi deve essere una ridefinizione del progetto educativo che diventa progetto di "accompagnamento all'autonomia" necessariamente caratterizzato dalla attiva partecipazione del giovane accolto alla sua definizione, realizzazione e verifica.
- Si ribadisce la necessità di prevedere che tutte le strutture di accoglienza vengano autorizzate e, una volta che sia andato a regime il sistema dell'accreditamento, accreditate da parte dell'organismo competente, al fine di verificare la presenza degli standard organizzativi e strutturali minimi previsti dalla regolamentazione regionale, a garanzia e tutela dei minori inseriti, delle loro famiglie e dei servizi inviati.

- Si riconosce la necessità promuovere altre tipologie di servizi che si rivolgono in maniera specifica a ragazzi fino a 21 anni con progetti di autonomia e servizi di accoglienza per bambino e genitore a tutela del nascituro o del bambino e del suo genitore.

2.2.1. Definizione e standard organizzativi minimi dei servizi residenziali tutelari

In relazione a quanto sopra si definiscono le seguenti tipologie di servizi residenziali tutelari

1. Le Comunità Familiari

E' caratterizzata dalla presenza di una famiglia, di una coppia di adulti o almeno di una persona singola residente stabilmente nella struttura.

Può ospitare fino a sei minori fino ai 18 anni di età Si ritiene opportuno che il limite di età dei 18 anni possa essere spostato al compimento dei 21 anni nel caso di minori inseriti prima del raggiungimento della maggiore età.

Almeno un componente della coppia deve aver fatto un percorso formativo organizzato o riconosciuto dalla regione.

Uno dei componenti della coppia ha una funzione di coordinamento della struttura (con compiti di responsabilità per la realizzazione dei progetti educativi individualizzati e di referenza verso l'esterno/raccordo con i servizi territoriali)

Ha sede in una civile abitazione

2. Comunità socio educative

Si caratterizzano per avere dimensione e approccio di tipo familiare, e al contempo un apporto educativo di carattere professionale.

Accoglie fino a 10 minori (eventualmente con due posti di pronta accoglienza) fino ai 18 anni di età. Si ritiene opportuno che tale limite di età possa essere spostato al compimento dei 21 anni nel caso di minori inseriti prima del raggiungimento della maggiore età.

Presenta un rapporto di 1 operatore a 2 minori accolti e di almeno un educatore professionale ogni tre ospiti.

Uno degli educatori ha una funzione di coordinamento della struttura (con compiti di coordinamento del gruppo degli operatori, responsabilità per la realizzazione dei progetti educativi individualizzati e di referenza verso l'esterno/raccordo con i servizi territoriali).

Viene realizzata una supervisione da parte di un esperto esterno di tipo psicopedagogico.

Oltre che per i minori accolti devono essere garantiti dei locali appositi per gli operatori.

Ha sede in una civile abitazione, fatta salva la normativa per la sicurezza dei luoghi di lavoro.

3. Alloggio ad alta autonomia

Si rivolge a ragazzi fino a 21 anni con un progetto di autonomia.

Accoglie fino a 4 ragazzi per alloggio.

Deve essere garantita la presenza di almeno un educatore professionale ogni quattro ragazzi ospiti.

Deve essere garantita da parte degli operatori la funzione di coordinamento (con compiti di coordinamento del gruppo degli operatori, responsabilità per la realizzazione dei progetti di autonomia e di referenza verso l'esterno/raccordo con i servizi territoriali).

Viene realizzata una supervisione da parte di un esperto esterno di tipo psicopedagogico.

Ha sede in una civile abitazione.

4. Servizi di accoglienza per bambino genitore

E' uno spazio di accoglienza a tutela del nascituro o del bambino e del suo genitore.

Ospita fino a 5 nuclei formati dal bambino e dal suo genitore.

Deve essere garantita la presenza di almeno un educatore professionale ogni quattro nuclei ospitati.

Ha sede in una civile abitazione. Devono esser garantiti spazi idonei per i nuclei accolti: almeno una stanza da letto per nucleo.

2.3. La formazione degli operatori impegnati nella tutela dei minori e nella realizzazione dei progetti che prevedono inserimenti extrafamiliari

Le Regioni promuovono la realizzazione in ambito nazionale di un programma formativo sui contenuti del presente documento, aperto a partecipanti individuati dalle regioni fra gli operatori del loro territorio.

2.4. Il monitoraggio della realtà dei minori fuori dalla propria famiglia

Le Regioni si impegnano ad avviare un sistema di monitoraggio condiviso e uniforme fra le diverse realtà, ed esteso in tutto il territorio nazionale, capace di fornire un'immagine complessiva e dinamica della realtà dei minori fuori dalla propria famiglia, inseriti in struttura o in affidamento familiare.

Nel sottolineare l'importanza che tale monitoraggio offre nello sviluppo di politiche locali e nazionali a favore della "deistituzionalizzazione" e più in generale di tutela del minore, le regioni si impegnano, con il supporto dell'Centro Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, a definire "gli elementi omogenei e comuni" di rilevazione, valorizzando e basandosi sui sistemi informativi già esistenti nelle diverse regioni e sviluppandoli dove non sono ancora presenti.

Le regioni si impegnano a realizzare entro il 2005 il primo monitoraggio con le caratteristiche sopra indicate, con l'obiettivo che entro il 2006, tale monitoraggio possa essere di tipo anagrafico.

La gestione dei flussi informativi potrà aver luogo anche attraverso accordi e specifici protocolli di intesa con gli organi giudiziari.

2.5. Attivazione di un tavolo di raccordo regionale

Al fine di armonizzare le politiche regionali per la deistituzionalizzazione e a favore dei minori che vivono al di fuori della propria famiglia ai sensi dei titoli I e II della legge 184/83 e di verificare lo stato di attuazione di quanto previsto nel presente documento, le regioni istituiscono un "tavolo di raccordo" permanente composto dai loro rappresentanti.

Compito del tavolo di raccordo regionale sarà anche di approfondire la riflessione in merito ad esperienze innovative di intervento nell'ambito della tutela dei minori, al fine di valutare la definizione di possibili standard di riferimento.