Senato della Repubblica

XVII LEGISLATURA

N. 2450

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SIMEONI, VACCIANO, BENCINI, CAMPANELLA, Maurizio ROMANI, BIGNAMI, PEPE, CASALETTO e MUSSINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GIUGNO 2016

Istituzione dell'Agenzia nazionale delle case famiglia

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – L'attenzione sempre maggiore che viene rivolta alla tutela dei diritti del minore riveste un ruolo estremamente significativo sia a livello nazionale che sovranazionale. Numerose, invero, sono state negli anni le prese di posizione in tal senso da parte della comunità internazionale tutta.

La Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata il 20 novembre 1989 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e, specificatamente, gli articoli 3, 9 e 27, statuiscono che il fanciullo deve, per quanto possibile, crescere sotto le cure e la responsabilità dei genitori e, salvo circostanze eccezionali, il bambino in tenera età non deve essere separato dalla madre. Risulta, inoltre, desiderabile che alle famiglie numerose siano concessi sussidi statali o altre provvidenze per il mantenimento dei figli, e che gli Stati si impegnino affinché le strutture responsabili della cura e della protezione dei fanciulli siano conformi ai criteri normativi fissati dalle autorità competenti, particolarmente nei campi della sicurezza e dell'igiene e per quanto concerne la consistenza e la qualificazione del loro personale, nonché che sia garantita l'esistenza di un adeguato controllo. Soprattutto, viene sancito che l'interesse superiore del minore deve costituire oggetto di primaria considerazione in tutte le decisioni riguardanti i fanciulli che scaturiscano da istituzioni di assistenza sociale e tribunali, e che sia salva la possibilità per i genitori di presentare ricorsi contro la decisione all'autorità giudiziaria.

Detti principi sono stati ulteriormente ribaditi in occasione dell'adozione della risoluzione 64/132, il 18 dicembre 2009, voluta per celebrare il ventesimo anniversario della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, con la quale l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha impegnato, attraverso una serie di *standard* orientativi, nella politica e nella pratica, gli Stati aderenti a preservare il rapporto del minore con la propria famiglia di origine, nonché ad impedire che questi debba abbandonarla, e, qualora si verifichi tale circostanza, a far sì che ne sia agevolato il rientro, dettando criteri ben precisi sull'affidamento temporaneo. In particolare, le linee guida relative all'accoglienza eterofamiliare, esortano gli Stati aderenti ad attenersi ad una serie di principi, quali: che la residenza ove è ospitato il minore sia vicina alla dimora abituale; che sia posta l'opportuna attenzione affinché il fanciullo non divenga oggetto di abusi o sfruttamenti; che l'allontanamento si prospetti temporaneo e comunque finalizzato al rientro nella famiglia di origine in tempi il più circoscritti possibile; che le condizioni economiche della famiglia non costituiscano l'elemento preponderante alla base del provvedimento di affidamento, così come non debbano esserlo motivi di ordine religioso o politico e che, comunque, l'inserimento del fanciullo in istituto debba sempre considerarsi l'*extrema ratio*.

In particolare, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nelle Osservazioni finali dell'ottobre 2011, impegnava l'Italia affinché adottasse «criteri e *standard* minimi concordati a livello nazionale per i servizi e l'assistenza relativi a tutte le istituzioni di assistenza alternative per i bambini privati di un ambiente familiare, incluse le "strutture residenziali" quali le comunità di tipo familiare».

Anche in ambito europeo si è assistito, negli anni, all'adozione di diverse misure volte a rafforzare la tutela dei diritti dei minori: il Consiglio d'Europa si è reiteratamente espresso in merito attraverso plurime convenzioni focalizzate, di volta in volta, su specifici aspetti della protezione dei diritti del minore, fornendo un fattivo contributo, arricchendo ulteriormente il quadro normativo in vigore.

Allo stesso modo anche la Corte europea dei diritti umani (CEDU), si è pronunciata sottolineando con forza il dovere in virtù del quale gli Stati non debbano intervenire nella vita familiare; parimenti, la CEDU ha ribadito come questi ultimi siano, invece, tenuti ad intraprendere tutte le opportune iniziative sia per fornire il necessario supporto ai nuclei familiari sia per proteggere i fanciulli allorquando l'ambiente familiare non sia in grado di garantire al minore tutte le cure necessarie perché ne sia assicurata la protezione. Pertanto, la Corte ha riaffermato che la separazione dei figli dai propri genitori deve essere considerato un intervento da adottare unicamente in circostanze eccezionali: in tali casi, gli Stati si debbono impegnare ad intensificare tutti gli sforzi nel preservare le relazioni personali e, qualora sussistano le idonee condizioni, a favorire ed agevolare il reinserimento nella famiglia. Allo stesso modo, allorquando si verifichi l'allontanamento di un neonato, in particolar modo dalla madre, le ragioni per cui uno Stato opera in tal senso devono essere straordinariamente stringenti. I soli casi in cui il rapporto con i genitori possa o debba essere reciso, debbono rispondere alla concreta esigenza che ciò sia conforme unicamente al superiore interesse del minore.

Per quanto attiene alla normativa nazionale, la legge 4 maggio 1983, n. 184, «Diritto del minore ad una famiglia», che reca la disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, così come modificata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, che, peraltro, ha recepito la Convenzione dell'Aja per la tutela dei minori, e dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, ribadisce il principio fondamentale per il quale tutti i minori hanno diritto a crescere ed essere educati, per quanto possibile, in seno alla famiglia di origine, riaffermando il fondamentale ruolo nel rapporto genitoriale derivante dallo *status filiationis*. Nel disciplinare le modalità di affidamento, l'articolo 2 della suddetta legge regolamenta l'affidamento del minore ad una famiglia o ad una persona singola, in grado di garantirgli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno e, nel caso in cui il minore stesso sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo o qualora questo non sia possibile, si prevede l'inserimento in una comunità di tipo familiare ovvero in un istituto di assistenza pubblico o privato.

Orbene, stante la primaria importanza del tema della tutela dei diritti del minore, il presente disegno di legge intende conferire organicità ad un quadro normativo che, seppure estremamente vasto, lascia, all'atto pratico, plurime problematiche irrisolte ed in particolare per quanto attiene alla gestione delle case famiglia. Invero, occorre prendere coscienza che a livello nazionale, ad oggi, si percepisce l'assenza di una regia unitaria in grado di gestire e coordinare gli interventi e le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, ma anche e soprattutto di indirizzare le strategie di sistema che si intende intraprendere con modalità omogenee su tutto il territorio nazionale, conformemente alle disposizioni della Convenzione Onu, il cui Comitato sui diritti dell'infanzia e degli adolescenti ha ripetutamente sottolineato la scarsa visibilità e centralità del tema della tutela dei minori, lamentando, segnatamente la carenza di dati che permettano un monitoraggio completo e sistematico delle risorse destinate alle politiche a favore dell'infanzia, cui si aggiunga il *vulnus* derivante dall'assenza di una banca dati e un censimento delle strutture.

Si rende, pertanto, necessario determinare, alla luce della mancata convergenza, un'accurata pianificazione delle azioni rivolta alla realizzazione di un sistema chiaro entro cui operino le strutture dedicate a dare ospitalità ai minori, attraverso, innanzitutto, l'istituzione di un'Agenzia nazionale sulle case famiglia (articolo 1), cui compete, prioritariamente, la definizione degli *standard* strutturali e gestionali, nonché dei criteri di qualità delle relazioni nelle comunità di tipo familiare.

Occorre, infatti, operare un'analisi della situazione attuale delle case famiglia su tutto il territorio nazionale al fine di rilevarne le caratteristiche e le differenze, valorizzarne le buone prassi, denunciarne le inadeguatezze, al fine di giungere ad una definizione puntuale di criteri che siano omogenei e validi su tutto il territorio nazionale favorendo l'effettiva tutela di tutti i minori che si trovino temporaneamente al di fuori della famiglia. Pertanto, viene demandato all'Agenzia il compito di redigere le «linee guida sulle case famiglia», ove siano fissati in maniera chiara ed inequivocabile gli *standard* minimi che tutte le strutture sono tenute a osservare, tenendo in debito conto quanto già previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro per la solidarietà sociale 21 maggio 2001, n. 308, relativo ai requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328, operando, altresì una idonea definizione delle diverse tipologie di strutture.

Partendo dalle ripartizioni proposte ad opera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, contenute nell'Atto n. 357 del 13 novembre 1997, sui requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziali a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328, nonché dell'atto n. 1402 del 28 febbraio 2002, di adozione da parte della Conferenza Stato-regioni dei criteri relativi agli *standard* minimi delle comunità di tipo familiare per i minori privi di ambiente familiare idoneo, si rende imprescindibile la necessità di raccordo e di armonizzazione delle diverse normative, (articolo 3, comma 1, lettera *a)*), considerando anche le esigenze dei minori disabili o dei gruppi di fratelli (articolo 3, comma 1, lettera *b)*).

Fermo restando il principio del superiore interesse del minore, che deve sempre essere tenuto in primissimo piano per quanto attiene a tutte le decisioni e azioni adottate, all'Agenzia compete inoltre l'obbligo di definire anche i criteri di selezione e valutazione del personale preposto all'educazione del fanciullo; individuare le metodologie idonee ai progetti educativi (articolo 3, comma 1, lettera *a)*); favorire quanto più possibile l'effettiva partecipazione dei genitori e dei partenti alla vita del minore in affidamento temporaneo (articolo 3, comma 1, lettera *b)*).

L'individuazione di criteri *standard*, nonché di definizioni univoche, è volta ad affermare il principio base per cui le modalità organizzative e relazionali debbano essere il più analoghe possibili a quelle di una famiglia normale, che debbono essere altresì estese anche per le comunità educative, socio-educative e socio-sanitarie, seguendo una classificazione incentrata sulle tipologie di bisogni cui tali strutture siano in grado di offrire risposta, in modo da poter fornire i necessari strumenti volti a facilitare l'inserimento del minore nella casa famiglia più appropriata nel venire incontro agli interessi e bisogni specifici del minore che viene temporaneamente affidato.

Per quanto attiene alla tipologia di approccio metodologico è importante che siano promossi metodi educativi positivi, orientati alla gestione costruttiva dei conflitti, escludendo qualsivoglia ricorso a tipologie di

stampo istituzionale/istituzionalizzante, garantendo contesti di normalità e incoraggiando l'integrazione sociale tra i minori accolti. Invero, la caratteristica peculiare della comunità familiare è quella di ricreare gli elementi fondanti della famiglia, cosicché il minore possa ritrovarvi quella condizione di accoglienza, sicurezza, calore umano e solidarietà tali da accompagnarlo nel processo di evoluzione positiva e di crescita, istituendo relazioni stabili ed affettivamente significative anche con gli operatori delle strutture.

Al fine di favorire l'effettiva tutela del minore in affidamento temporaneo e dei diritti di cui è titolare, come anche di assicurare un'analisi circa l'appropriatezza del programma individuale nell'inserimento del minore in comunità, risulta quindi necessario che sia, in primo luogo, effettuato, e aggiornato periodicamente, un censimento delle strutture mediante un'anagrafe ragionata, sicché possa procedersi con la costruzione di una vera e propria «banca dati», corredata da informazioni dettagliate sia in merito alla tipologia delle strutture e dei servizi svolti sia sulle caratteristiche e gli aspetti specifici di ciascuna comunità (articolo 3, comma 1, lettera *c)*).

Tale censimento, oltre ad essere necessario per garantire una fattiva opera di controllo e verifica delle case famiglia, appare, inoltre, essere funzionale, insieme alla realizzazione di studi e ricerche (articolo 3, comma 1, lettera *d)*), all'individuazione di problematiche; a favorire la presentazione di proposte (articolo 3, comma 1, lettera *e)*), nonché in grado di apportare significative migliorie nelle condizioni di vita dei minori in affidamento temporaneo.

Ancora, il presente disegno di legge si propone di conferire all'Agenzia nazionale sulle case famiglia, previo accordo con la Conferenza Stato-regioni, poteri sanzionatori e di controllo, in primo luogo, attraverso la verifica costante dell'osservanza delle linee guida, nonché degli altri requisiti imposti dalla legge, non solo per quanto attiene alla rispondenza delle strutture, ma anche del personale preposto, ivi comprese le modalità educative-assistenziali adottate (articolo 3, comma 1, lettera *f)*) in secondo luogo, vigilando sulle condizioni di vita dei minori che soggiornano nelle strutture, garantendo che sussista un contesto familiare in cui i fanciulli possano trovare serenità, solidarietà e calore umano, sicché la separazione dalla famiglia di origine risulti il meno dolorosa possibile, assicurando un adeguato livello di crescita e fornendo altresì un percorso educativo tale da consentire che il reinserimento risulti il più fluido possibile, anche mediante la previsione di un contatto costante e diretto con i propri genitori, qualora ciò rientri nell'interesse superiore del minore (articolo 3, comma 1, lettera *g)*); quindi, ma non ultimo per importanza, mediante l'individuazione di opportuni strumenti di verifica dei progetti individuali, di cui ogni minore deve essere destinatario (articolo 3, comma 1, lettera *h)*).

Al fine di operare un effettivo controllo, l'Agenzia è titolare del diritto di individuare e comminare le opportune sanzioni per le strutture e il personale non conforme ai dettami del quadro normativo e delle linee guida (articolo 3, comma 1, lettera *l)*), dotandola, di fatto, di un concreto potere di intervento.

Infine, all'Agenzia compete il controllo sulla gestione dei fondi pubblici erogati per l'accoglienza dei minori nelle case famiglia, operando le opportune verifiche sull'effettivo impiego degli stessi da parte delle comunità e del conforme stanziamento da parte delle amministrazioni locali, tramite l'adozione di criteri di spesa certi e verificabili anche attraverso l'obbligo di rendicontazione per le strutture (articolo 3, comma 1, lettera *i)*).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione dell'Agenzia nazionale delle case famiglia)

1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri l'Agenzia nazionale delle case famiglia, di seguito denominata «Agenzia», cui compete in primo luogo la definizione degli *standard* strutturali e gestionali e dei requisiti delle strutture di ospitalità per minori e dei criteri di qualità delle relazioni nelle comunità di tipo familiare; l'orientamento delle strategie politiche ritenute prioritarie verso i minori destinatari di ospitalità, anche mediante l'elaborazione e definizione di priorità ed azioni, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. L'Agenzia svolge inoltre funzioni di coordinamento e di intermediazione relativamente al corretto andamento delle case famiglia presenti nel territorio italiano e vigila altresì sulle condizioni dei minori ospitati presso le case famiglia e sulla rispondenza di tali strutture ai requisiti di legge e alle linee guida elaborate dall'Agenzia. Verifica, infine, l'entità delle risorse da erogare alle strutture di accoglienza dei minori e commina sanzioni allorquando non siano osservati i requisiti di legge, come anche quelli disposti dall'autorità, cui le case famiglia sono strettamente tenute ad attenersi.

Art. 2.

(Composizione, organizzazione interna e durata)

1. I componenti dell'Agenzia sono nominati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, in numero non superiore a quindici, scelti tra magistrati, avvocati, medici, psicologi e assistenti sociali, anche a riposo, che abbiano svolto per almeno dieci anni la propria attività nel campo del diritto di famiglia e minorile o nel settore della medicina pediatrica.

2. L'Agenzia elegge al suo interno un presidente, uno o più vicepresidenti e un segretario.

3. L'Agenzia provvede alla propria organizzazione interna mediante regolamento da adottare entro sei mesi dalla data della sua prima costituzione.

4. L'Agenzia può avvalersi, a seguito di richiesta formulata dal presidente per motivate esigenze connesse allo svolgimento dei lavori, di collaborazioni e consulenze, allorquando si rendano imprescindibili per il corretto funzionamento delle proprie attività, ivi compreso il ricorso alle Forze dell'ordine, senza che ciò comporti nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

5. Dell'Agenzia possono far parte, in qualità di consulenti esterni, anche rappresentanti di associazioni e di organizzazioni di volontariato impegnati nella tutela dei minori.

6. I componenti dell'Agenzia durano in carica cinque anni e possono essere riconfermati una sola volta.

Art. 3.

(Funzioni e competenze)

1. L'Agenzia svole i seguenti compiti:

a) di concerto con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e sentito il pa-

rere del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, definire le diverse tipologie di comunità di accoglienza e adottare criteri e *standard* minimi, che costituiscono linee guida per le case famiglia, validi su tutto il territorio nazionale, in merito alle modalità organizzative e relazionali, prevedendo per le strutture modelli strutturali rispondenti alle caratteristiche della civile abitazione, definendo i criteri di selezione e valutazione dell'educatore e individuando l'approccio relazionale quale metodologia idonea e pertinente alla gestione dei progetti educativi individualizzati, attraverso l'adozione di protocolli operativi e codici di comportamento;

b) prevedere *standard* e criteri specifici per strutture ospitanti minori disabili e per il personale ivi allocato, nonché diretti a garantire l'accoglienza congiunta di gruppi di fratelli anche numerosi, provvedendo inoltre ad individuare opportune misure volte alla facilitazione degli incontri e all'effettiva partecipazione alla vita del minore dei genitori e dei parenti, allorquando non vi sia espresso divieto dell'autorità giudiziaria;

c) effettuare un censimento, da aggiornare annualmente, finalizzato alla rilevazione delle residenze protette presenti su tutto il territorio nazionale, al fine di realizzare la mappatura delle stesse, istituendo altresì un apposito registro degli affidamenti temporanei e introducendo un metodo di rilevazione sistematica dei dati sulla condizione dei bambini ospitati;

d) promuovere la realizzazione di studi e di ricerche che possano contribuire a individuare aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per la promozione dei diritti dei minori;

e) formulare proposte, anche su richiesta di istituzioni locali, per l'elaborazione di progetti intesi a migliorare le condizioni di vita dei soggetti minori e delle case famiglia;

f) verificare, attraverso controlli con cadenza almeno semestrale, di concerto con le regioni e gli enti locali, la costante sussi-

stenza nelle comunità censite dei requisiti previsti dalla legge, nonché l'osservanza delle linee guida per le case famiglia, affinché queste ultime, come anche il personale preposto, risultino adeguati alle necessità educative-assistenziali dei minori ospitati;

g) vigilare, in collaborazione con le regioni e gli enti locali, sulle condizioni del soggiorno dei minori all'interno delle case famiglia;

h) individuare idonei meccanismi di verifica della validità e dell'utilità dei progetti di affido previsti per ciascun minore;

i) vigilare sulla gestione dei fondi pubblici erogati per l'accoglienza dei minori nelle strutture residenziali e sul loro effettivo e corretto stanziamento da parte delle amministrazioni locali, provvedendo ad individuare, tramite i criteri e gli *standard* adottati, l'entità della retta giornaliera per minore, assicurandosi altresì che siano rese pubbliche e giustificate le rendicontazioni economico-sociali annuali complessive delle case famiglia;

l) individuare e comminare le opportune sanzioni per le strutture che non operino in conformità con il quadro normativo in vigore e con i dettami delle linee guida per le case famiglia, ivi comprese la chiusura delle comunità e la revoca dell'autorizzazione al funzionamento o dell'accreditamento delle stesse;

m) predisporre ogni anno una relazione relativa alle condizioni e alla gestione delle case famiglia presenti nel territorio nazionale, nonché in merito alla situazione delle adozioni, e garantirne la diffusione attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale;

n) riferire alle Camere, con cadenza annuale, sui risultati della propria attività, formulare osservazioni e proposte circa gli effetti, i limiti, le disfunzioni riscontrate nell'andamento delle case famiglia e circa l'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, anche per assicurarne la

rispondenza alla normativa dell'Unione europea.

2. Per i fini di cui al comma 1, entro il primo anno dalla sua costituzione, l'Agenzia nazionale promuove la costituzione di Agenzie regionali sulle case famiglia, coordinandone l'azione.

3. L'Agenzia è autorizzata a richiedere informazioni, dati e documenti in merito ai risultati delle attività svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni attinenti alle adozioni e ai diritti e alla tutela dei minori.

4. Nello svolgimento dei compiti di cui al comma 1, l'Agenzia nazionale effettua ricerche, raccoglie dati, promuove studi e intrattiene rapporti di scambio con altri enti, istituti e organismi europei e internazionali.

5. Per lo svolgimento delle funzioni dell'Agenzia, la Presidenza del Consiglio dei ministri può stipulare convenzioni, anche di durata pluriennale, con enti pubblici o privati che abbiano particolare qualificazione nel campo della tutela dei minori e delle adozioni.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Al funzionamento dell'Agenzia è destinato uno stanziamento annuo di 20.000.000 di euro, a decorrere dall'anno 2016. Per gli anni dal 2016 al 2018, al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20, comma 8, della legge 8 novembre 2000, n. 328.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

€ 1,00