

Osservazioni su disegno di legge "Allontanamento Zero"

E' stata presentata dalla Giunta Regionale del Piemonte un Disegno di legge Regionale avente come titolo: "*Allontanamento Zero*": *Interventi a sostegno della genitorialità e norme per la prevenzione degli allontanamenti.*

Un gruppo di Associazioni che nella Regione si occupano di tutela di minori, affidamento, adozione ed accoglienza e che collaborano a vari Tavoli istituzionali promossi dalla Regione o da Enti Gestori dei Servizi Socio-Assistenziali, intende offrire un proprio contributo di riflessione su questo Disegno di legge che presenta forti elementi di preoccupazione, contributo che ha come quadro di riferimento i "**Cinque principi per rimettere al centro il diritto dei bambini a crescere in famiglia**", elaborati dal Tavolo nazionale Affidato (www.tavolonazionaleaffido.it)

Osservazioni

1° -IL DIRITTO DEL MINORE AD UNA FAMIGLIA

Va anzitutto premesso che la legge n. 184/1983, modificata nel 2001 con la l.n. 149 ha modificato il titolo precedente della legge con «**Diritto del minore ad una famiglia**»; infatti ha definito una priorità di interventi da attivare per garantire questo diritto, che riteniamo doveroso richiamare:

- **Il minore ha diritto ad essere educato nell'ambito della propria famiglia**, precisando che le condizioni di indigenza dei genitori non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine a favore della famiglia d'origine sono disposti interventi di sostegno e di aiuto. Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento (art. 1).

L'art. 79-bis della l. n. 184/1983, modificata dal DECRETO LEGISLATIVO 28 dicembre 2013, n. 154 Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219 ha inoltre disposto che "*Il giudice segnala ai comuni le situazioni di indigenza di nuclei familiari che richiedono interventi di sostegno per consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia.*"

- **Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo è affidato ad un'altra famiglia, preferibilmente con figli minori**, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno (art. 2). La stessa legge precisa anche che "*in caso di necessità e urgenza l'affidamento può essere disposto anche senza porre in essere gli interventi di aiuto e sostegno alla famiglia d'origine di cui sopra* (cfr. art. 2, comma 3).

- **Ove non sia possibile l'affidamento è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare** (art. 2).

- **Il minore** di cui sia accertata dal tribunale per i minorenni la situazione di abbandono perché **privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori**

o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio, **è dichiarato adottabile** e deve essere adottato da coniugi aventi i requisiti previsti dalla stessa legge n. 149/2001 (art. 8).

E' dunque pacificamente riconosciuto nel nostro ordinamento, ed anche dalle convenzioni internazionali, che è un diritto primario per il bambino crescere nella propria famiglia. Compito dunque dello Stato, delle Regioni e degli enti locali è quello di prevenire l'abbandono e le situazioni di rischio per il bambino, nonché di sostenere le famiglie in difficoltà. Così pure, l'inserimento etero-familiare di un bambino fuori dal proprio nucleo familiare costituisce per legge, una possibilità contemplata e che non può non sussistere.

Così come non si può negare l'evidenza delle difficoltà di molti minori che necessitano di essere collocati in ambiente etero familiare, senza attendere danni irrecuperabili.

Anche la Convenzione sui diritti del fanciullo approvata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con Legge 27 maggio 1991, n. 176, prevede che *"Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato. Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo dell'affidamento familiare..."* (art 20) . Vanno in queste direzioni anche le *"Le Linee di indirizzo per l'affidamento familiare"* approvate dalla Conferenza Unificata Governo -Regioni in data 25 ottobre 2012.

2° - SEGNALARE PER TUTELARE

Nel testo del DDLR manca ogni riferimento a quanto disposto dall'art. 9 della l. n. 184/1983 e s.m. all'art. 9 comma 1, 2 e 3, in particolare al fatto che *"I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità debbono riferire al più presto al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio"*.

Questa norma è importante perché solo attraverso la segnalazione (che non è una Denuncia) possono essere portate all'attenzione dell'istituzione competente , cioè dei giudici minorili (Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni) le suddette condizioni e dare avvio ai conseguenti provvedimenti.

3°- "ALLONTANAMENTO ZERO" E' UN'AFFERMAZIONE IMPROPRIA, NON VERITIERA

Considerare l'allontanamento del bambino, sempre come *extrema ratio*, significherebbe non garantire la sua tutela e non dare la necessaria rilevanza al suo superiore e preminente interesse, andando contro tutte le norme internazionali e nazionali.

Il titolo del Disegno di legge in oggetto non può contenere quindi il termine "Allontanamento 0" ed il senso complessivo deve essere esclusivamente quello dell'interesse del minore a restare ove possibile nella sua famiglia di origine e ove non possibile in un'altra famiglia o una Comunità di tipo familiare.

Parlare di "Allontanamenti Zero" significa credere che con una buona prevenzione si possa arrivare a non allontanare più nessun bambino, ma sappiamo bene che questo non è possibile, poiché ci sono situazioni familiari di forte vulnerabilità e problematicità che mettono a rischio il benessere dei minori presenti.

I minori fuori famiglia non sono sempre "allontanati" contro la volontà dei genitori. Spesso l'affido è strumento di sostegno ad una famiglia, voluto dalla stessa famiglia d'origine o concordato con essa e con i Servizi sociali. Questo riguarda non solo gli affidi consensuali, ma anche quelli diventati "giudiziari" a seguito della proroga affido consensuale, ma non solo.

Lo slogan "Allontanamenti zero" ha un connotato negativo, mentre è importante valorizzare la protezione che l'inserimento in una famiglia affidataria offre ad un minore.

Condividiamo l'importanza di potenziare il sostegno alle famiglie in gravi difficoltà in funzione preventiva ma di continuare ad operare per il recupero delle competenze genitoriali, anche successivamente all'allontanamento, anche nell'interesse degli stessi minori.

4° - DALLA CENTRALITÀ DEL MINORE A QUELLA DELLA FAMIGLIA DI NASCITA ?

Il fulcro del DDLR sembra essere spostato sulla famiglia di origine dei minori che ne fanno parte, comprendendo anche i parenti fino al quarto grado. Il minore rischia di non essere più considerato Soggetto autonomo portatore di diritti, ma Oggetto di proprietà della sua famiglia. Sembra insinuarsi la superiorità dei legami di sangue a tutti i costi.

5° - LA PREVENZIONE DEGLI ALLONTANAMENTI

Il DDLR è impostato sul presupposto -infondato statisticamente¹-che la maggior parte degli allontanamenti dei minori dalle loro famiglie sia determinato da difficoltà economiche della famiglia. Conseguentemente tali allontanamenti possono essere evitati attraverso "un aiuto di tipo economico,domiciliare, educativo" diretti al sostegno delle

¹L' ultima ricerca in Questioni e Documenti 66, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e Istituto degli Innocenti,2019 BAMBINI E RAGAZZI IN Italia. Esiti dell'indagine campionaria sull'affidamento familiare e i servizi residenziali" sulle motivazioni che hanno portato all'affidamento dei minori precisa "pesano la trascuratezza materiale e affettiva del minore (14%), i problemi di dipendenza di uno o entrambi i genitori (14%), nonché i problemi sanitari di uno o entrambi i genitori (12%)". Il 67.9% erano inoltre affidamenti giudiziari, di cui il 14% realizzati col ricorso all' art.403 del Codice Civile: anche in base a questi pochi dati non c'è da stupirsi se il 62% dei minori è in affidamento da più di due anni e solo il 41,6 % alla sua conclusione rientra a casa. I dati sono relativi al 31. 12.2016

capacità genitoriali e che attraverso prestazioni domiciliari (P.E.F.) queste possano essere sostanzialmente modificate e migliorate, in tempi relativamente brevi.

Particolarmente grave è la previsione che prima di ogni allontanamento i Servizi sociali debbano porre " *prioritariamente in essere tutti gli interventi di assistenza socio-educativa territoriale, assistenza domiciliare, assistenza economica e attività di socializzazione, di inserimento e reinserimento sociale, di sostegno a favore della famiglia di origine, attraverso la messa in rete di tutte le opportunità e gli interventi previsti dalla normativa nazionale e regionale*".

Entrando nel merito, si rileva che queste disposizioni:

a) si basano sulla convinzione che esista una disponibilità di risorse professionali e di finanziamenti specificatamente dedicati, smentita clamorosamente dai successivi articoli che prevedono solo una differente allocazione delle risorse, ma non il loro aumento: l'art. 16 dispone testualmente: " *Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale*" ,

b) presuppongono che questo investimento sia comunque sostanzialmente efficace nei confronti di tutti i nuclei familiari in un tempo molto contenuto,

c) danno per scontato che la permanenza del minore nel nucleo familiare durante i mesi di attivazione del P.E.F. non necessiti di interventi di protezione/tutela aggiuntive . Nessun richiamo al riguardo viene fatto all'art. 403 del Codice Civile².

d) non prevedono interventi nel settore dei Servizi primari (ad es. priorità di accesso nei servizi educativi(ad es. nidi e materne, scuola a tempo pieno, etc).

6° - IL RUOLO DEI PARENTI

Prima di procedere all'affidamento etero - familiare, il DDLR dispone che debba essere privilegiato l'affidamento - diurno o residenziale - a parenti fino al quarto grado, senza precisare se questi hanno avuto rapporti significativi col minore e se debba essere preventivamente valutata la loro idoneità . Aggiunge inoltre: "Solo qualora il coinvolgimento della comunità familiare sino al quarto grado di parentela dia esito negativo si provvederà all'affido extra-familiare" precisando anche che "l'esito negativo deve essere documentato tramite la predisposizione di relazioni scritte relative al percorso effettuato". Quest'ultima disposizione, se approvata, comporterebbe una ricognizione ad amplissimo raggio, non solo in Italia, ma anche nei Paesi Europei e in altri Continenti per rintracciare la presenza di parenti che moltissimi minori hanno, con un evidente, notevole ritardo sull'attivazione di altri interventi

² Il testo è il seguente: "Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione".

La legge 184/83 e s.m. dispone che il minore sia " affidato ad una famiglia " senza prevedere l'obbligatorietà degli accertamenti sopra richiamati o percorsi privilegiati. E' norma ormai consolidata che i Servizi cerchino all'interno del contesto familiare di origine, eventuali disponibilità nella logica della continuità affettiva.

E' il preminente interesse del bambino che deve motivare la ricerca della soluzione migliore per il suo benessere in quel momento, che può avvenire sia in un affidamento intra-familiare che in uno etero-familiare.

In Piemonte gli affidamenti a parenti rappresentano quasi la metà degli affidamenti in corso (dai dati forniti dalla Regione Piemonte al 31.12.2017 erano 628 e quelli etero familiari erano 769) e buona parte di questi affidamenti sono disposti a seguito di un provvedimento dei giudici minorili.

7° - IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI

Il DDLR fa riferimento a più riprese - art.li 2/4/6/8 sia ad Enti ed Associazioni che operano nel campo della tutela dei minori e della famiglia, che ad organizzazioni di volontariato iscritte al registro nazionale del Terzo settore che avrebbero compiti diversi, ma non ben definiti.

Si rischia di andare a prefigurare quasi un intervento parallelo tra Servizi pubblici ed associazioni nel sistema degli interventi di presa in carico, sostegno ed accompagnamento nei confronti delle famiglie di origine, che va necessariamente chiarito.

Nel pieno rispetto del principio della sussidiarietà, intendiamo richiamare innanzitutto la necessità della Regione di:

- Qualificare il sistema dei servizi istituzionali di tutela minorile, e di sostegno alle famiglie, assicurando congrui investimenti in termini di organici stabili e formati,
- Mantenere la Titolarità degli interventi decisionali in merito alla valutazione delle capacità genitoriali e prognostiche delle famiglie di origine e dei progetti di accompagnamento e di sostegno,
- Attivare e monitorare percorsi di integrazione e di rete, in tutta la Regione, tra i diversi soggetti, pubblici e privati operanti a favore dei minori e delle loro famiglie sia nel contesto familiare che a seguito di un collocamento etero-familiare.

Molto importante e positiva la disposizione in base a cui "La Regione implementa le procedure necessarie a tutelare e garantire l'assenza di conflitto di interessi tra le professionalità operanti nel servizio pubblico sociale e sanitario coinvolti nei processi di affidamento e collocazione extra-familiare dei minori", che andrebbe anche estesa alle prestazioni erogate a sostegno delle famiglie di origine.

8° -QUALE FUTURO PER GLI AFFIDAMENTI FAMILIARI ?

L'art. 9 del DDLR fa alcune precisazioni sulle modalità di realizzazione degli affidamenti.

Non si condivide la disposizione che limiterebbe a **due** i minori affidati allo stesso nucleo, precisando che non possono comunque *"superare il tetto massimo di n.5 minori, compresi i figli naturali³ degli affidatari"*. Se questa disposizione venisse approvata, le famiglie numerose, con un numero di figli superiore a quattro/cinque, non potrebbero più prendere in affidamento dei bambini! Conseguenze analoghe si avrebbero sulle famiglie-comunità, che sono realtà di accoglienza riconosciute dalla Regione Piemonte. Questa preclusione avrebbe ricadute negative pesanti sugli affidamenti in corso.

Imporre, a priori, un limite alla disponibilità delle famiglie affidatarie basato sulla loro fecondità genitoriale, va contro la disponibilità e generosità delle famiglie e della stessa Costituzione che all'art. 31 prevede un particolare riguardo da parte della Repubblica alle famiglie numerose.

Nell'art. 9 del DDLR si forniscono alcune altre indicazioni operative sugli affidamenti familiari e sul ruolo dei Servizi, che *"seguono lo svolgimento degli affidamenti conducendo verifiche trimestrali (...) e "di concerto con i Servizi sanitari adottano iniziative volte a garantire la temporaneità dell'affidamento individuando un operatore con funzioni di "operatore dell'affido temporaneo", che possa seguire la fase di rientro e di accompagnamento del minore nella propria famiglia"*.

Pur condividendo il principio della temporaneità dell'affido, nei termini previsti dalla legge 184/83 e s. m., non possiamo non evidenziare che la complessità delle situazioni familiari oggi, non rende possibile realizzare sempre il rientro del minore nella sua famiglia.

La legge n. 184/1983 e s.m. non pregiudica infatti la possibilità di disporre affidamenti anche di lunga durata, se rispondenti all'interesse del minore: il limite di due anni, previsto dal legislatore nel 2001 per gli affidamenti consensuali realizzati dal servizio territoriale competente d'intesa con la famiglia d'origine (o col tutore dei minori), può essere infatti prorogato dal Tribunale per i Minorenni, come di fatto già avviene: oltre il 70% degli affidamenti in corso è disposto a seguito di un provvedimento del Tribunale per i minorenni.

Vi sono affidi, che pur mantenendo rapporti con la famiglia d'origine, non si possono concludere con un rientro, altri che si protraggono fino alla maggiore età, magari dopo una proroga del progetto di affidamento dai 18 ai 21 anni, anche attraverso il prosieguo amministrativo e altri in cui le problematiche delle famiglie di origine non sono sufficientemente recuperabili.

Particolare è poi la situazione dei minori con disabilità anche gravi o gravissime affidati, per i quali il rientro nella famiglia d'origine è rarissimo; ad essi va invece garantita la continuazione dell'accoglienza (con relativi rimborsi spese e provvidenze) nella famiglia affidataria anche dopo la maggiore età.

³ E' errato questo termine: con l'approvazione della legge n. 219/2012 sulla filiazione, deve essere eliminato, esiste solo il nome FIGLIO

A nostro parere dovrebbero essere incentivati gli affidamenti consensuali, realizzati d'intesa con le famiglie di origine e quelli dei bambini più piccoli, che maggiormente necessitano di un rapporto affettivo significativo in questa fase determinante della loro vita.

9° -STRUTTURE RESIDENZIALI E SEMIRESIDENZIALI PER MINORI

Il testo non differenzia le diverse tipologie di strutture che la Regione Piemonte, con differenti delibere, ha già normato e che costituiscono un ventaglio di realtà di accoglienza, dal familiare all'educativo, molto diverse tra di loro..

Considerarle tutte allo stello livello è scorretto, come pure considerarle come risorsa "residuale ed eccezionale".

Preoccupa in particolare il comma 7 dell'art. 10 che prevede la revisione dei requisiti strutturali, gestionali ed organizzativi delle strutture riproponendo un modello di accoglienza dei minori per fasce di età riconducibile ai vecchi istituti.

10° - OSSERVATORIO SUGLI ALLONTANAMENTI DEI MINORI.

Come si evince dal titolo stesso e dal contenuto dell'art. 11, le rilevazioni previste dall'Osservatorio sono SOLO dirette ai minori allontanati. Una valutazione complessiva dovrebbe riguardare anche tutti gli interventi messi in atto dai Servizi per sostenere i nuclei familiari fragili e la situazione di tutti i minori fuori famiglia. Un Osservatorio quindi non solo sugli allontanamenti, ma su tutti i minori fuori famiglia prevedendo nella composizione anche le realtà del privato sociale.

11°- QUALI RISORSE ECONOMICHE ?

Non può non preoccupare il dettato riportato dall'art.16 che dispone che " *Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale*". Le risorse indicate nell'art. 15 in 9 milioni per l'anno 2020 ..., deriverebbero solo dall'obbligo imposto agli Enti Gestori di vincolare una parte consistente dalle risorse all'aiuto alle famiglie di origine.? A scapito di quali altri Servizi che verrebbero tolti o ridotti? o a scapito di quale altri soggetti bisognosi ?

Se non si individuano nuove e reali risorse, questo Disegno di legge non avrà comunque efficacia o si realizzerà, come spesso viene definita, "una guerra tra poveri".

Il presente documento è stato sottoscritto da
Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, Associazione Famiglie per l'Accoglienza, Associazione tra Famiglie Comunità "Mi casa es tu casa", Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie, Associazione Nazionale Famiglie Numerose, Gruppi Volontari per l'affidamento e l'adozione.

Torino, 20.12.2019