Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 3182

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori Anna Maria SERAFINI, AMATI, PORETTI, ANDRIA, ANTEZZA, BASSOLI, BASTICO, BIONDELLI, CHITI, DEL VECCHIO, DI GIOVAN PAOLO, DONAGGIO, Mariapia GARAVAGLIA, GRANAIOLA, INCOSTANTE, Mauro Maria MARINO, MAZZUCONI, MONGIELLO, NEROZZI, PIGNEDOLI, SANGALLI, SBARBATI, SERRA, STRADIOTTO e VITA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1º MARZO 2012

Misure a sostegno dei giovani provenienti da comunità di tipo familiare e disposizioni per il funzionamento delle strutture destinate all'accoglienza dei minori e delle comunità di tipo familiare

TIPOGRAFIA DEL SENATO (135)

ONOREVOLI SENATORI. – Il tema legato ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in stato di disagio è stato ed è tuttora al centro di un annoso dibattito politico. In particolare si è posta la questione dei bambini che vengono, purtroppo, allontanati dal proprio ambiente familiare per essere sistemati in comunità di tipo familiare, quali organismi che nascono in contrasto al fenomeno dell'istituzionalizzazione e mirano a garantire significative relazioni familiari e sociali fortemente personalizzate, capaci di promuovere la crescita individuale e sociale, fino al pieno reinserimento dell'affidato.

Oggi il numero di bambini che crescono in famiglie con gravi difficoltà economiche è molto alto, mentre la percentuale dei ragazzi provenienti dai ceti più disagiati che riescono a laurearsi è tra le più basse d'Europa. L'Italia è agli ultimi posti nella classifica dei paesi OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici) per la povertà infantile ed è enorme il tasso di disoccupazione fra le giovani generazioni, ma ad essere particolarmente penalizzati sono proprio i giovani in età lavorativa cresciuti, per le ragioni più varie, fuori dalla famiglia.

Da questa situazione emerge un quadro complesso e pieno di criticità a cui si deve aggiungere il fatto che il costo per la società dei giovani che vivono senza e fuori famiglia e comunque accolti in comunità di tipo familiare ammonta a circa 250.000 euro l'anno. Un investimento che rischia di andare disperso, fallendo nel raggiungimento degli obiettivi previsti, appunto la tutela dei minori disagiati, il compimento del loro percorso formativo e l'avviamento al lavoro.

A livello normativo l'intervento di maggior rilievo è costituito dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, con cui è stato dato un assetto stabile alle organizzazioni ed alle strutture che si occupano dell'accoglienza e si sono date le fondamenta per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Purtroppo, però, le condizioni attuali dei servizi e delle comunità di tipo familiare sono critiche in diverse regioni italiane, in particolare nel Sud, in quanto spesso si verificano enormi ritardi nei pagamenti che espongono le case famiglia al rischio di chiusura.

Tale situazione è determinata anche da una mancata qualificazione giuridica dei servizi di assistenza previsti per l'infanzia e l'adolescenza quale servizio pubblico indispensabile ai sensi all'articolo 1 del decreto del Ministero dell'interno del 28 maggio 1993, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 145 del 23 giugno 1993.

L'articolo 2 del citato decreto ministeriale n. 145 del 1993, relativo all'individuazione ai fini della non assoggettabilità ad esecuzione forzata, dei servizi locali indispensabili dei comuni, delle province e delle comunità montane, inserisce infatti fra i servizi indispensabili delle province i servizi di assistenza all'infanzia abbandonata.

Il presente disegno di legge cerca di affrontare il problema nei suoi aspetti più urgenti e gravi. Atteso che il sistema di protezione dell'infanzia è materia di competenza regionale, il realizzarsi nel tempo di sistemi locali molto diversi fra loro, pone il problema di un ulteriore intervento normativo, atto a fissare *standard* comuni, livelli minimi di assistenza e di verifica degli stessi.

Il presente disegno di legge, all'articolo 2, prevede l'inserimento dei servizi di assistenza previsti per l'infanzia e l'adolescenza – e non solo per l'infanzia abbandonata – nei servizi locali indispensabili dei comuni, di cui all'articolo 1 del decreto ministeriale del 28 maggio 1993.

Al fine, poi, di realizzare politiche di tutela e di sostegno e di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro dei minori, di almeno sedici anni, provenienti da comunità di tipo familiare, l'articolo 7 prevede l'istituzione, a decorrere dall'anno 2012, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del «Fondo per le politiche a sostegno dei giovani che vivono al di fuori della famiglia di origine», finalizzato: all'erogazione di contributi agli enti che svolgano attività rivolta al sostegno e all'integrazione lavorativa di minori che sono per diverse motivazioni fuori dalla loro famiglia di origine; all'attivazione di un sistema integrato di politiche attive del lavoro a loro dedicato ed al sostegno e all'avviamento di attività economiche che prevedono impiego di giovani con le caratteristiche di cui sopra.

Gli articoli 3, 4 e 5 prevedono i requisiti strutturali, del personale e i criteri per l'autorizzazione al funzionamento delle comunità di tipo familiare.

L'articolo 8 prevede incentivi ai datori di lavoro per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro di giovani di età compresa tra i 16 e 25 anni provenienti da comunità di tipo familiare o da famiglie affidatarie, stabilendo che gli oneri contributivi dovuti dal datore di lavoro, che assume con contratto a norma soggetti di cui al citato articolo, sono integralmente defiscalizzati, con sgravio dei contributi previdenziali e assistenziali per un periodo di tre anni dalla data di assunzione.

Gli articoli 9 e 10 prevedono l'istituzione di un Comitato tecnico, al fine di assicurare sul territorio nazionale la piena attuazione di quanto previsto dal presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. Ferme restando le competenze stabilite in capo alle regioni ed in linea con quanto previsto dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, la presente legge definisce gli interventi destinati ai minori privi, anche temporaneamente, di un ambiente familiare idoneo ad assicurare mantenimento, educazione, istruzione e relazioni affettive privilegiando, ove possibile, l'affidamento presso altra famiglia, altrimenti disponendo l'accoglienza e la cura in una comunità di tipo familiare di seguito denominata «Comunità».

Art. 2.

(Inserimento dei servizi di assistenza previsti per l'infanzia e l'adolescenza nell'elenco dei servizi locali indispensabili e istituzione di un'anagrafe protetta)

1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali è autorizzato ad apportare con proprio decreto, da adottare entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, una modifica all'articolo 1 del decreto del Ministro dell'interno, 28 maggio 1993, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 145 del 23 giugno 1993, al fine di inserire le strutture sociali di assistenza e cura all'infanzia ed all'adolescenza nell'elenco dei servizi locali indispensabili.

2. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali provvede, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, all'istituzione di un'anagrafe protetta dei minori affidati alle famiglie e alle comunità, in collaborazione con le procure della Re-

pubblica presso i tribunali per i minorenni, gli uffici dei tribunali per i minorenni, i centri per la giustizia minorile, gli enti e gli uffici competenti in materia, finalizzata all'analisi ed al monitoraggio degli interventi sociali rivolti ai minori che vivono fuori dalla famiglia di origine.

Art. 3.

(Requisiti delle strutture destinate all'accoglienza dei minori)

1. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i requisiti che le comunità devono possedere per essere idonee all'accoglienza dei minori, sulla base dei seguenti criteri:

a) ubicazione in luoghi abitati facilmente raggiungibili con l'uso di mezzi pubblici, e comunque tali da permettere la partecipazione dei minori accolti alla vita sociale del territorio;

b) organizzazione degli spazi tali da permettere idonea funzionalità d'uso, fruibilità e riservatezza, con particolare riferimento al mantenimento e allo sviluppo dei livelli di autonomia individuale;

c) dimensioni, in particolare per ciò che concerne gli spazi comuni, adeguate alla numerosità prevista nell'atto di autorizzazione al funzionamento, considerando 10 minori, omogenei per età e tipo di necessità, il massimo consentito per le comunità, fatti salvi i casi in cui siano ospitati fratelli o si tratti di ingressi temporanei ed urgenti in pronta accoglienza.

Art. 4.

(Requisiti del personale adibito alle comunità)

1. Le comunità definiscono il proprio servizio di accoglienza e cura utilizzando le seguenti professionalità:

a) direttore di comunità: può coincidere con il rappresentante legale dell'ente gestore e talora con il coordinatore del servizio, nel qual caso è richiesto il rispetto dei requisiti previsti anche per questo ruolo; gestisce la comunità con responsabilità diretta per quanto riguarda gli aspetti gestionali ed amministrativi, e può operare in più strutture se facenti parte della stessa organizzazione. Al direttore di comunità risponde il coordinatore dell'*équipe* per i servizi e le attività previsti a favore dei minori accolti ed il responsabile amministrativo, qualora previsto;

b) coordinatore del servizio: ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, lettera *b)*, del regolamento di cui al decreto del Ministro per la solidarietà sociale 21 maggio 2001, n. 308, in ogni comunità di tipo familiare è prevista la presenza di un coordinatore di servizio che deve aver svolto il ruolo di educatore per almeno 3 anni. Il coordinatore è in possesso del diploma di laurea, nella classe delle lauree in scienze dell'educazione e della formazione, nella classe di scienza del servizio sociale e nella classe scienze e tecniche psicologiche. Sono altresì validi il corso di laurea in pedagogia, psicologia e sociologia. Il personale facente funzioni di coordinatore che, alla data di entrata in vigore della presente legge, non sia in possesso dei titoli di studio richiesti può continuare a svolgere le funzioni solo nella struttura in cui opera e deve comunque provvedere entro il 31 dicembre 2018 all'acquisizione del titolo;

c) educatore professionale: svolge la funzione educativa, ovvero, attività di educazione, cura e riabilitazione del minore. È in

possesso del diploma di laurea nella classe di scienze dell'educazione e della formazione. Sono altresì validi i corsi di laurea in pedagogia, psicologia e sociologia, i corsi di classe 2 per professioni sanitarie nell'area della riabilitazione con specifico indirizzo e il titolo riconosciuto dal decreto del Ministero della sanità 8 ottobre 1998, n. 520. Possono altresì svolgere la funzione di educatore gli operatori in possesso di diploma di scuola superiore di secondo grado che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano almeno cinque anni di esperienza nello svolgimento della professione. L'esperienza trova riscontro nell'autocertificazione rilasciata dal legale rappresentante dell'ente gestore, o dal coordinatore del servizio qualora si tratti di esperienza maturata in comunità, contenente l'indicazione del periodo di lavoro, il luogo di svolgimento e la mansione esercitata;

d) assistente sociale: si occupa dei rapporti con le istituzioni del territorio di riferimento, cura i rapporti con la famiglia degli ospiti delle comunità e gli eventuali percorsi di autonomia e inserimento socio-lavorativo. Per svolgere le funzioni di assistente sociale è necessaria la laurea in scienze del servizio sociale;

e) psicologo di comunità: opera in relazione continua con l'*équipe* e sotto coordinamento comune e, a seconda dei casi, agisce in termini di ascolto o terapeutici. È il tramite della comunità con i servizi sanitari quando siano già attive, o comunque da attivare, cure esterne di carattere psicoterapeutico o neuropsichiatrico e psichiatrico;

f) animatore: lavora a diretto contatto con gli ospiti nell'ambito della realizzazione di attività ricreative, artistiche e motorie, si occupa degli aspetti organizzativi, collabora alla programmazione delle attività e all'allestimento degli spazi, e reperisce il materiale necessario allo svolgimento delle iniziative. È in possesso di qualifica specifica o di diploma di scuola media superiore e comprovata esperienza di almeno 5 anni nel settore;

g) figure di supporto: hanno una funzione di supporto e accudimento. Il ruolo è ricoperto da operatori socio-sanitari con qualifica di operatori socio-sanitari (OSS), o titolo equipollente, che svolgono attività di compresenza notturna;

h) ausiliari: svolgono attività legate ai servizi generali;

i) figure professionali sanitarie: si tratta di figure qualificate, operative all'interno della comunità in relazione alle caratteristiche ed ai bisogni dell'utenza ospitata, in possesso di titolo di studio legalmente riconosciuto;

l) responsabile amministrativo: è la figura che cura gli aspetti burocratici e gestionali della comunità. Si occupa inoltre degli aspetti amministrativi inerenti la condizione economica e finanziaria della comunità stessa. Risponde al direttore di comunità e talora può coincidere con tale ruolo, lavora a stretto contatto con il coordinatore del servizio;

m) consulente legale: fornisce consulenza in merito agli aspetti giudiziari riguardanti inserimenti concordati con l'Autorità giudiziaria, a beneficio di una migliore definizione degli obiettivi di vita raggiungibili e del percorso da attuare e fornisce la propria assistenza presso i tribunali e le altre istituzioni interessate;

n) supervisore: è una figura esterna all'*équipe* educativa, psicologo o psicoterapeuta, che dà supporto e consulenza in merito alle dinamiche relazionali legate alla gestione della vita comunitaria della struttura.

2. L'*équipe* della comunità è costituita dalle professionalità di cui al comma 1. In particolare, gli operatori con titolo di educatore professionale devono essere pari ad almeno la metà del personale impiegato.

3. Nelle comunità è assicurata la presenza di:

a) un coordinatore del servizio per un minimo di 18 ore settimanali. Se il coordina-

tore, in una comunità, coincide con un membro dell'*équipe*, è tenuto a riservare una quota di tempo superiore al 50 per cento alle attività di coordinamento;

b) operatori qualificati in *équipe*, in orario diurno e nei momenti di presenza dei minori, in rapporto numerico di 1 a 4. Quando i minori non sono presenti in struttura, deve essere garantita la presenza in servizio di un operatore o la reperibilità telefonica;

c) operatori qualificati in *équipe*, in orario notturno, in rapporto numerico di 1 a 8. Dal nono ospite sono presenti 2 operatori;

d) un supervisore che operi almeno una volta ogni mese sulle attività e le relazioni presenti in *équipe*.

4. Le comunità sono gestite da soggetti che condividono con gli ospiti la residenzialità e la vita quotidiana e che devono avere fissa dimora presso le comunità. Uno dei soggetti gestori, in possesso dei titoli, assume la funzione di coordinatore del servizio ed è affiancato da un educatore se i minori presenti nella comunità sono più di 4. Nelle ore notturne deve essere garantita la presenza del coordinatore del servizio e, in caso di temporanea e motivata assenza, di un educatore.

5. Il responsabile del servizio di accoglienza, attraverso la richiesta del certificato penale in sede di assunzione, deve verificare che il personale non abbia precedenti penali riferibili a reati contro la persona.

6. L'utilizzo di volontari deve essere preceduto ed accompagnato da attività formativa, necessaria ad un proficuo inserimento nelle comunità. Il loro coinvolgimento deve configurarsi come complementare e non sostitutivo di attività assistenziali; la loro presenza nelle comunità risulta in appositi registri.

Art. 5.

(Autorizzazione al funzionamento e accreditamento)

1. Le comunità possiedono l'autorizzazione al funzionamento e il titolo di accreditamento.

2. Le comunità di nuova apertura avviano una procedura integrata di autorizzazione e accreditamento. La domanda di autorizzazione al funzionamento è inoltrata ai servizi sociali del comune ove ha sede la comunità e per conoscenza al tribunale e alla procura per i minorenni competenti per territorio; contestualmente è inviata la richiesta di accreditamento all'assessorato regionale competente. Il comune e l'assessorato regionale rilasciano, ognuna per le proprie competenze e provvedendo ad informazione reciproca, l'autorizzazione e l'accreditamento, accertandosi che la comunità sia uniforme ai principi e alle finalità della legge e che siano rispettati i requisiti disciplinati dalla presente legge.

4. Gli atti sono emanati entro due mesi dal ricevimento della domanda; ulteriori 30 giorni sono concessi qualora nel corso dell'esame della documentazione si rilevi la necessità di provvedere alla sua integrazione. Trascorsi i termini senza risposta, l'autorizzazione e l'accreditamento si intendono concessi.

5. Le strutture già operanti, e in possesso di autorizzazione definitiva, richiedono la conferma dell'autorizzazione e presentano la domanda di accreditamento entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. La domanda, inviata ai servizi sociali del comune ove ha sede la comunità e all'assessorato regionale competente, è corredata delle autocertificazioni relative al possesso dei requisiti o, in caso di assenza degli stessi, di un piano di adeguamento dotato di cronoprogramma.

6. In caso di assenza di parte dei requisiti il comune e la regione possono comunque concedere rispettivamente l'autorizzazione e l'accreditamento definendo i tempi massimi per l'adeguamento e provvedendo a verifica periodica, almeno semestrale, del rispetto degli impegni previsti nel cronoprogramma, con potere di revoca in caso di ritardo o inadempienza.

7. Le strutture già operanti ma prive di autorizzazione o con autorizzazione provvisoria devono presentare domanda di autorizzazione e accreditamento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

8. Il soggetto titolare dell'autorizzazione e dell'accreditamento trasmette copia degli atti alla procura del tribunale per i minorenni territorialmente competente.

Art. 6.

(Continuità degli interventi e accompagnamento all'autonomia)

1. Al fine di favorire percorsi volti all'inclusione sociale dei giovani fino a 25 anni provenienti da famiglie affidatarie o da comunità che devono completare la fase di transizione verso la piena autonomia e completare il percorso scolastico o formativo, al compimento della maggiore età, il giovane può usufruire di un progetto di autonomia predisposto dal servizio sociale territoriale coinvolto, in collaborazione con l'*équipe* del servizio o con la famiglia accogliente.

Art. 7.

(Istituzione del «Fondo per le politiche a sostegno dei giovani che vivono al di fuori della famiglia di origine»)

1. Al fine di realizzare politiche di tutela e di sostegno e di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro dei minori di almeno sedici anni, provenienti da strutture di acco-

glienza, a decorrere dall'anno 2012, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito il Fondo per le politiche a sostegno dei giovani che vivono al di fuori della famiglia di origine, di età compresa tra i 16 e i 25 anni, di seguito denominato «Fondo», con una dotazione pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013, finalizzato a:

a) l'erogazione di contributi agli enti che svolgono attività rivolta al sostegno e all'integrazione lavorativa di minori che sono per diverse motivazioni fuori dalla loro famiglia di origine;

b) l'attivazione di un sistema integrato di politiche attive del lavoro a loro dedicato;

c) il sostegno all'avviamento di attività economiche che prevedono impiego di giovani con le caratteristiche di cui al presente comma.

2. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanare entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i criteri e le modalità per la ripartizione delle disponibilità del Fondo.

Art. 8.

(Incentivi ai datori di lavoro)

1. Al fine di realizzare politiche di tutela e di sostegno favorendo l'inserimento nel mercato del lavoro di giovani di età compresa tra i 16 e 25 anni, provenienti da comunità di famiglie affidatarie, si stabilisce che gli oneri contributivi dovuti dal datore di lavoro che assume con contratto a norma i soggetti di cui al presente comma, sono integralmente defiscalizzati e beneficiano di uno sgravio dei contributi previdenziali e assistenziali per un periodo di tre anni dalla data di assunzione.

2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono individuati i criteri e le modalità di accesso e di riparto del beneficio di cui al presente articolo.

Art. 9.

(Comitato tecnico)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituito un Comitato tecnico, di seguito denominato «Comitato», al fine di assicurare sul territorio nazionale la piena attuazione di quanto previsto dalla presente legge.

2. Il Comitato svolge la propria attività in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale.

3. Il Comitato è costituito da cinque membri nominati dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza a maggioranza assoluta. Può essere membro del Comitato chi è in possesso di documentata esperienza, maturata nell'ambito delle politiche educative e socio-sanitarie, con particolare riferimento alle strutture sociali dedicate ai minori allontanati dalla famiglia di origine.

4. I membri del Comitato restano in carica tre anni, possono essere rieletti una sola volta, hanno diritto ad un'indennità di carica mensile stabilita insieme alla dotazione di funzionamento con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Art. 10.

(Funzioni del Comitato)

1. Il Comitato provvede:

a) al controllo di quanto disposto dall'articolo 7 verificando su base campionaria sia il sistema dei pagamenti sia la rispondenza degli stessi con gli impieghi a favore dei minori affidati;

b) in linea con i criteri e le modalità di ripartizione definite per il Fondo di cui all'articolo 7, seleziona e definisce i soggetti beneficiari procedendo al riparto economico delle risorse di cui all'articolo 7, al fine di assicurare l'efficienza e l'efficacia degli interventi, nonché la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti sulla base della valutazione del percorso scolastico e formativo e della situazione personale e familiare;

c) vigila sull'attuazione delle politiche di incentivazione all'assunzione e al sostegno di giovani provenienti dall'affidamento in famiglie affidatarie o in comunità;

d) promuove la collaborazione e il coordinamento dei soggetti, istituzionali e sociali interessati;

e) verifica il corretto utilizzo delle risorse finanziarie ricevute per l'assistenza e la cura all'infanzia e dell'adolescenza e l'effettiva corrispondenza tra la destinazione dei beni e il loro utilizzo, segnalando alle autorità competenti eventuali difformità.

6. Il Comitato, entro il 30 aprile di ogni anno, presenta alla Commissione di cui all'articolo 9, comma 3, una relazione che illustra l'attività svolta e i risultati raggiunti nel promuovere e garantire la piena attuazione di quanto stabilito nella presente legge ed in particolare fornendo informazioni rispetto agli interventi realizzati, agli esiti prodotti, alle criticità emerse e alle possibili soluzioni individuate.

Art. 11.

(Disposizioni finali)

1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche alle case per gestanti e madri con bambino, agli appartamenti per i giovani fino a 25 anni, ai centri di pronta accoglienza e a tutte le strutture e i servizi che ospitano e si occupano di minori, fatto salvo quanto disciplinato specificamente.

Art. 12.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

€ 1,00