

DeJure

Archivio selezionato: Legislazione nazionale

Intero provvedimento

PROV 13/07/1995 n. 807700 (testo vigente)

EPIGRAFE

Provvedimento 13 luglio 1995 (in Gazz. Uff., 18 agosto, n. 192) della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. -- Documento di linee guida per la realizzazione di interventi urgenti a favore della popolazione minorile.

ARTICOLO 1

Articolo unico.

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano:

Visto il documento trasmesso dal Dipartimento affari sociali in data 12 maggio 1995, teso a realizzare interventi urgenti a favore della popolazione minorile, al fine di dare attuazione al disposto della legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'affidamento e dell'adozione dei minori"; Considerato che nel corso delle riunioni tecniche del 14 e 22 giugno 1995 sono stati concordati emendamenti al testo proposto dal Dipartimento affari sociali, al fine di raggiungere un accordo sui soggetti, gli obiettivi, le priorità e le tipologie di interventi, ai sensi dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241; Visto il documento di linee guida di cui all'oggetto trasmesso dal Dipartimento affari sociali in data 23 giugno 1995, nella versione definitiva, come concordata in sede tecnica nella riunione del 22 giugno 1995; Visto l'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241;

Prende atto dell'accordo intervenuto, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241, tra Stato e regioni sul documento di linee guida per la realizzazione di interventi urgenti a favore della popolazione minorile, nella stesura definitiva del 23 giugno 1995, che costituisce parte integrante del presente atto.

ALLEGATO 1

Allegato unico.

ACCORDO

tra lo Stato, nella persona del Ministro Adriano Ossicini, e le regioni, nella persona del presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e province autonome pres. Alessandra Guerra, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

(Stesura del 23 giugno 1995)

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI

Documento linee guida per la realizzazione di interventi urgenti a favore della popolazione minorile.

Al fine di pervenire alla realizzazione di interventi urgenti in favore della popolazione minorile, in mancanza di una legislazione nazionale organica nel settore dei servizi socio-assistenziali, che, allo stato, rende difficile la realizzazione di omogenee politiche sociali sul territorio, questo Dipartimento ritiene che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sia la sede deputata per approfondire a livello istituzionale le problematiche minorili ed intavolare un raccordo su tematiche che necessitano di per sè di un'azione integrata Stato-regioni.

La necessità di sostanziare un'azione di raccordo che si esprima in modo graduato nei vari livelli istituzionali trova considerazione già nell'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400 ed utile conforto nell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 con la definizione di linee guida proposte con il seguente documento. Inoltre su questa base il Dipartimento per gli Affari Sociali auspica che con la Conferenza Stato-regioni la Presidenza del Consiglio dei Ministri prosegua ed anzi intensifichi il suo ruolo di coordinamento istituzionale affinché mediante l'Osservatorio Nazionale sui problemi dei Minori si pervenga a concrete proposte di modifica e/o integrazione della legislazione vigente.

Gli interventi di politica minorile debbono ispirarsi ad un approccio globale sistemico ed integrato che rispetti l'unità della persona all'interno di un sistema di relazioni. Occorre superare la logica degli interventi compensativi sul singolo che si ispira ad un approccio di tipo lineare (causa-effetto) sia per la conoscenza che per l'intervento; logica non adeguata alla complessità delle situazioni di disagio e ad una lettura correlata delle cause che le determinano.

In questa logica si riafferma il diritto di ogni minore ai servizi essenziali di base che attraverso una reale integrazione ne garantiscano lo sviluppo armonico sul piano educativo, culturale e sociale. Lo Stato, le regioni e gli Enti locali, al fine di garantire al minore le condizioni per una normale crescita fisica, psicologica, culturale e sociale debbono proseguire nella realizzazione di servizi socio-assistenziali per assicurare tutti gli interventi necessari idonei a contrastare e a rimuovere le situazioni che determinano il rischio psico-sociale per i bambini nei diversi stati dell'età evolutiva.

Tutto ciò in attesa che il legislatore nazionale promulghi la legge-quadro di riordino dell'assistenza sociale, ormai non più procrastinabile, quale strumento indispensabile per l'individuazione di criteri per l'organizzazione compiuta di un sistema organico che assicuri la realizzazione degli interventi attraverso la definizione degli obiettivi, degli strumenti e delle risorse necessarie (anche mediante la costituzione di un Fondo Nazionale in cui far confluire le risorse finanziarie comprese quelle attualmente previste in leggi settoriali).

Nel riaffermare il ruolo delle regioni quale soggetto primario della programmazione a livello territoriale e proprio in considerazione della diversità dello stato di attuazione degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza, il Dipartimento per gli Affari Sociali richiama l'attenzione degli organi costituzionali preposti sulla necessità di:

- 1) realizzare o potenziare gli interventi di prevenzione primaria individuati nel Progetto Obiettivo Tutela Materno-Infantile del Piano sanitario nazionale approvato con il D.P.R. 1° marzo 1994, nonché quegli interventi socio-educativi finalizzati alla auto-costruzione della persona ed alla sua integrazione sociale;
- 2) attivare i servizi socio-assistenziali ove inesistenti;
- 3) potenziare e qualificare i servizi in relazione ai bisogni emergenti della popolazione anche mediante l'adozione di progetti mirati, la formazione e l'aggiornamento degli operatori e la riqualificazione dei Consulenti familiari;
- 4) individuare nel Distretto la sede primaria del raccordo e dell'integrazione degli interventi socio-sanitari.

Al fine di realizzare quanto sopra è necessario che i soggetti titolari degli interventi destinino specifiche risorse finanziarie ed eventualmente utilizzino quelle messe a disposizione dall'Unione Europea.

Tutto ciò premesso:

Gli episodi, purtroppo ancora frequenti, di scarsa tutela dei bambini rendono urgente il rilancio di politiche sociali rispettose delle esigenze dell'infanzia e dell'adolescenza e attente alle condizioni delle famiglie.

Per le sopraesposte considerazioni e per l'urgenza dell'adozione di misure di contrasto nei confronti del danno che l'emergere di situazioni di disagio, connesse alla persistenza di rilevanti fattori di rischio, producono nei confronti dei bambini, si conviene di individuare le seguenti linee guida.

Per consentire alle famiglie di adempiere in modo adeguato all'insostituibile compito di favorire l'armonica crescita personale dei bambini e per arginare il fenomeno dell'istituzionalizzazione che risulta coinvolgere ancora un elevatissimo numero di minori e che risulta essere ancora l'intervento prevalente nelle regioni del Sud, occorre adottare idonee politiche sociali a livello territoriale. Si rende quindi necessario:

- 1) un approccio progettuale da parte degli Enti locali e delle UU.SS.LL. per ogni singolo minore sul quale si interviene. Tale progettualità deve rispettare le priorità previste dalla legge, che dà la precedenza al collocamento familiare del minore e che consente il ricorso alla sua istituzionalizzazione solo come ultima soluzione.
- 2) il potenziamento e l'integrazione degli interventi, volti al risanamento del tessuto educativo, culturale e sociale in cui il minore e la sua famiglia vivono, attraverso:
 - a) il sostegno alle famiglie in difficoltà mediante l'adozione di ogni possibile soluzione rispetto al problema della casa, del lavoro, dell'assistenza economica. In particolare deve sottolinearsi l'opportunità di dare concreto seguito alle segnalazioni del Servizio Sociale territoriale nella compilazione delle graduatorie di assegnazione di alloggi di edilizia popolare; devono inoltre favorirsi tutte quelle forme di sostegno economico temporaneo vincolate ad un progetto di effettivo recupero delle competenze genitoriali;
 - b) la promozione dell'intervento di assistenza socio-educativa domiciliare, come intervento protettivo che può evitare l'allontanamento dei minori dal loro ambiente, realizzando quindi il loro diritto ad essere educati nella loro famiglia.

Applicazione legge n. 184/83.

"Disciplina dell'affidamento e dell'adozione di minori".

In riferimento a quanto evidenziato in premessa si ritiene peculiare ed essenziale rispetto ad una puntuale applicazione nel territorio nazionale della legge n. 184/83 sottolineare la sostanziale validità dei principi che essa contiene, affinché Stato-regioni ed Enti locali realizzino ciascuno per quanto di propria competenza quegli interventi politico amministrativi che si rendono necessari per la sua attuazione ed efficacia.

La legge n. 184 del 4 maggio 1983 sancisce, agli articoli 1 e 2, i seguenti principi in materia di diritti dei minori:

-- il minore ha diritto ad essere educato nell'ambito della propria famiglia;

-- il minore che sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo può essere affidato ad un'altra famiglia, ad una persona singola, o ad una comunità di tipo familiare, al fine di assicurargli il mantenimento, l'educazione e l'istruzione.

-- solo ove non sia possibile un conveniente affidamento familiare, è consentito il ricovero del minore in un istituto di assistenza pubblico o privato.

Il legislatore privilegia quindi il collocamento familiare del minore e codifica un orientamento della politica sociale già fatto proprio dalla Costituzione: la famiglia come diritto fondamentale del minore, la famiglia anche per coloro che ne siano temporaneamente privi;

c) il sostegno alle famiglie problematiche attraverso interventi psicologici anche mediante la messa a disposizione di operatori del Servizio sanitario nazionale per contenere le conseguenze negative del disagio sui bambini; solo attraverso interventi di questo tipo infatti si possono contenere e curare fenomeni patologici quali il maltrattamento e la violenza sui minori;

d) il ricorso all'inserimento dei bambini all'asilo nido, quale supporto al nucleo familiare e complemento formativo per lo sviluppo del bambino;

e) gli interventi a sostegno della frequenza della scuola materna i cui orientamenti sottolineano l'importanza del rapporto con le famiglie per favorire il processo di socializzazione e l'acquisizione di strumenti propedeutici ad una piena fruizione del diritto allo studio;

f) gli interventi per il riorientamento, la rimotivazione allo studio la prevenzione e il recupero dell'abbandono scolastico :

-- anche facilitando la partecipazione degli operatori socio-sanitari alla realizzazione dei progetti per la riduzione del fenomeno della dispersione scolastica;

-- a livello territoriale per una presa in carico reale del soggetto all'ingresso in prima elementare e la qualificazione dei bisogni educativo-didattici di ogni singolo alunno attraverso la diagnosi funzionale psico-pedagogica;

-- progetti integrati a livello locale, attraverso un coordinamento nazionale, regionale, provinciale e comunale tra tutte le istituzioni competenti per il diritto allo studio, secondo le linee metodologiche e i criteri organizzativi sperimentati dal Ministero della pubblica istruzione nelle province più a rischio, ed estese a livello nazionale con la circolare ministeriale n. 257/94, nonché sulla base delle azioni avviate ai sensi della legge n. 162/90 con i progetti "Arcobaleno", "Ragazzi 2000", "Giovani 2000";

-- interventi volti a favorire l'aggregazione giovanile e a valorizzare il processo formativo dell'attività sportiva, anche attraverso una piena utilizzazione delle strutture scolastiche e dei servizi attivati dagli enti locali e dal privato-sociale;

g) il controllo e monitoraggio sulla frequenza scolastica dei minori stranieri comunque presenti sul territorio, e dei loro livelli di integrazione: tassi di abbandono e promozioni, tipo di scuola frequentata, natura e qualità degli handicap più diffusi ecc.

h) rivalutazione del ruolo centrale dei consultori familiari come centri fondamentali per l'erogazione di servizi: di ascolto, di terapia, di sostegno e di consulenza nei confronti delle famiglie (anche affidatarie e adottive) e dei bambini. In particolare gli stessi consultori devono promuovere con ogni mezzo forme di collegamento e di collaborazione con i servizi sociali degli enti locali e le altre agenzie territoriali coinvolte nel lavoro con le famiglie e i bambini in condizioni di maggior rischio: scuola, organizzazioni del privato sociale, strutture di accoglienza ecc.;

i) informazione corretta e mirata, attraverso i servizi socio-sanitari preposti (reparti di neonatologia e di ostetricia, servizi consultoriali, servizi sociali degli Enti locali), in relazione al preoccupante fenomeno dell'abbandono di bambini in situazioni di rischio per la loro sopravvivenza e degli infanticidi tenendo presente che l'ordinamento giuridico garantisce alle donne tre diritti fondamentali :

-- il diritto di riconoscere o meno il neonato, sia per le donne non coniugate che per le donne coniugate (art. 250 c.p.c. e sentenza Corte Costituzionale n. 171 del 5/5/94);

-- il diritto all'anonimato, quindi la possibilità di chiedere di non essere nominata al momento del parto;

-- il diritto all'informazione sulle disposizioni legislative e sulle forme di aiuto fornite dagli Enti locali.

Per garantire questi diritti è necessario che:

1) le regioni adottino gli strumenti previsti dall'art. 5 della legge n. 67/93 affinché vengano in ogni caso garantite le prestazioni socio-assistenziali a favore delle madri nubili;

2) gli operatori dei servizi sociali e sanitari ricevano una preparazione specifica adeguata sia sotto il profilo etico che per quanto riguarda gli aspetti psicologici. Solo un'adeguata preparazione, infatti, consentirà agli operatori di percepire il non riconoscimento come una manifestazione di responsabilità;

3) alla gestante vengano fornite corrette informazioni nonché opportunità di sostegno psicologico ed ogni altro supporto. La donna deve avere la possibilità di riflettere per tempo se riconoscere o meno il bambino e le devono essere dati gli elementi ed il sostegno necessario per compiere una scelta consapevole;

l) i servizi psichiatrici e per le tossicodipendenze segnalino lo stato di gravidanza delle loro assistite e collaborino con i servizi specialistici preposti al sostegno delle gestanti;

m) vi sia la possibilità per le donne prive di appoggi di essere inserite in strutture di accoglienza. Un periodo di accoglienza in una casa famiglia per madri e bambini costituisce per le madri la possibilità di un progetto di vita; per il bambino una condizione protetta e infine per i servizi la possibilità di una osservazione del rapporto madre bambino.

3) Favorire il ricorso all'affidamento familiare, attraverso:

a) la promozione di campagne di sensibilizzazione all'affidamento;

b) la formazione ed il sostegno alle famiglie affidatarie come previsto dall'art. 80 della legge fornendo anche il contributo economico;

c) il sostegno alle famiglie di origine.

4) Favorire la corretta attuazione della normativa sull'adozione.

Ferme restando le competenze e le funzioni attribuite all'Autorità giudiziaria minorile in materia di adozione ai sensi della legge n. 184/83 ed in attesa che si pervenga ad una ridefinizione della disciplina giuridica delle adozioni, anche in vista della ratifica della Convenzione dell'Aja, si richiama l'attenzione sulle seguenti priorità di intervento da parte degli Enti locali:

a) assicurare lo svolgimento di iniziative aperte al territorio per la sensibilizzazione e l'informazione dei cittadini in materia di adozione nazionale e internazionale anche in collaborazione con le organizzazioni riconosciute dallo Stato e con le altre organizzazioni di volontariato che si qualificano, ai sensi della legge n. 266/91, per il loro operato in questo settore nonché con centri universitari;

b) riqualificare specialisticamente il personale socio-sanitario addetto all'attività istruttoria per la valutazione dell'idoneità dei coniugi richiedenti l'adozione;

c) promuovere ogni possibile forma di coordinamento operativo tra i servizi degli Enti locali singoli o associati, quelli delle UU.SS.LL. ed il Tribunale per i Minorenni, al fine di monitorare costantemente la condizione dei minori ed in particolare di quelli ricoverati negli istituti educativo-assistenziali, in modo da segnalare tempestivamente le situazioni di abbandono (art. 9 della legge n. 184/83);

d) promuovere iniziative di sostegno psicologico delle coppie adottanti anche mediante la costituzione di unità di counselling e di gruppi di auto-aiuto diffuse sul territorio.

5) Riorganizzare l'utilizzazione delle strutture di accoglienza per minori in difficoltà, attraverso:

a) la definizione degli standards funzionali delle varie tipologie delle strutture di accoglienza;

b) il solo ricorso a quelle istituzioni che hanno i requisiti indispensabili per garantire agli ospiti un ambiente di vita e di relazioni conforme ai bisogni della loro crescita;

c) la promozione di comunità di tipo familiare in grado di rispondere ai bisogni del minore;

d) la promozione di servizi di pronta accoglienza per soggetti vittime di violenze familiari, che siano in grado di promuovere immediatamente gli interventi necessari al benessere psico-fisico di madri e bambini e collaborare attivamente perchè siano elaborate le soluzioni migliori per ogni singolo caso;

e) l'esercizio puntuale delle funzioni di verifica da parte delle regioni sul funzionamento delle strutture anche attraverso équipes territoriali dotate di specifica professionalità;

f) procedere da parte delle regioni all'attivazione di un flusso informativo sui minori in difficoltà che vivono al di fuori del proprio nucleo familiare.

6) Favorire il potenziamento dei Servizi alla prima infanzia.

Nel nostro Paese la situazione di carenza dei servizi alla prima infanzia, soprattutto nel Mezzogiorno, costituisce motivo di allarme rispetto alla condizione di vita dei bambini. L'inserimento dei bambini da 0 a 3 anni negli asili nido garantisce: ai bambini un percorso di socializzazione costellato di importanti esperienze formative, alle famiglie un insostituibile sostegno per la conciliazione dei tempi lavorativi. Questo sostegno del resto diventa indispensabile per quelle famiglie particolarmente disagiate nei confronti delle quali si elaborano i progetti di intervento dei servizi sociali territoriali.

Queste funzioni richiedono una diversa valorizzazione delle professionalità che operano all'interno degli asili nido che quindi svolgono un ruolo di grande importanza nell'osservazione e nella segnalazione della condizione dei bambini.

é necessario:

-- che le regioni procedano ad una ricognizione degli asili nido esistenti e al loro raffronto con le esigenze dell'utenza con particolare riferimento a bambini provenienti da famiglie disagiate o a rischio di disagio;

-- che si preveda l'offerta di servizi di nido mediante la promozione dell'associazione di più comuni;

-- che si attivino, ove necessario, convenzioni con strutture private avendo cura di determinarne gli standards operativi e prevedendo forme adeguate di collaborazione e controllo.

7) Formare gli operatori.

Per consentire una corretta applicazione della legge n. 184 e una reale tutela dei minori a rischio è indispensabile che gli operatori dei servizi pubblici e privati siano messi in condizioni di fornire prestazioni adeguate: è quindi prioritario promuovere, con ogni iniziativa, l'informazione, l'aggiornamento, la formazione e la supervisione degli operatori. Anche mediante l'utilizzazione delle risorse all'uopo messe a disposizione dall'Unione Europea.
