ORGANIZZAZIONE DI VOLONTARIATO OBIETTIVO FANCIULLO
Sede legale: Via delle Aleutine, 124 - 00121 Roma (RM)
email: info@obiettivofanciullo.it - C.F. 965236005821
obiettivofanciullo@poste.pec.it

Alla cortese attenzione 1ª Commissione permanente
(Affari costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio
e dell'Interno,
Ordinamento Generale dello Stato
e della Pubblica Amministrazione,
Editoria, Digitalizzazione)

Oggetto: Memoria audizione disegno di legge N. 314, Disposizioni in materia di compartecipazione dello Stato alle spese sostenute dagli enti locali per i minori collocati in comunità di tipo familiare o in istituti di assistenza

Spett.le Commissione, Egregio Presidente On. Barboni, Vi ringraziamo dell'invito e per l'opportunità concessa a Obiettivo Fanciullo Organizzazione di Volontariato, di poter esprimere il proprio punto di vista su una questione decisiva e delicata, come quella esaminata nel disegno di legge N. 314.
La nostra associazione è iscritta al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore e membro del Forum Consultivo dell'Agenzia dell'Unione Europea per il Diritto di Asilo – EUAA[1], inserita attivamente nella rete nazionale dei tutori legali volontari, figura istituita nel 2017 dalla legge 47/2017 e in contatto con le maggiori organizzazioni europee attive nella tutela delle persone di minore età.

Analisi del disegno di legge

Possiamo certamente affermare che l'intenzione di questo disegno di legge denota quanto sia importante garantire il rispetto della tutela del minore e fornire maggiori garanzie allo stesso per quanto concerne le situazioni di allontanamento familiare. La previsione di un Fondo di rimborso parziale delle spese per tutti i minori affidati, aiuta sicuramente i Comuni più piccoli ad affrontare l'emergenza dell'allontanamento dei minori. Infatti, quando questi ultimi vengono allontanati per vari ordini di motivi (abbandonati, privi di un ambiente familiare idoneo, stranieri non accompagnati o quelli provenienti dalle aree penali), e vengono destinati a strutture residenziali socioeducative, i Comuni di residenza dei minori sostengono delle spese ingenti, immediatamente necessarie stante l'urgenza dei provvedimenti, ma soprattutto non prevedibili e preventivabili a bilancio.

Ogni minore costa circa 2.500-3.000 € al mese per un costo annuo di circa 30.000 €. Il report del ministero del lavoro nel 2019 ha certificato 27.608 minori collocati fuori famiglia, di cui 13.555 in affido familiare e 14.053 accolti in servizi residenziali per minorenni. La stima totale dei costi è di circa 420

[1] https://euaa.europa.eu/partners/civil-society-and-consultative-forum

milioni di euro annui. Questi minori sono al netto dei MSNA, il cui numero si stima essere in media 7000 all'anno (quindi circa la metà degli altri minori presenti in strutture). I costi riguardanti i MSNA sono quindi 7000 per 30.000 € = 210 milioni all'anno. Per sostenere i MSNA lo stato ha istituito un fondo di 186 milioni per l'anno 2022. Non copre quindi tutto il bisogno, ma contribuisce per circa il 90%. Si chiede con questa legge un fondo anche per gli altri minori di 200 milioni di euro. Considerando anche che il costo per i minori italiani è stimato in circa 420 milioni e che il fondo richiesto di 200 milioni non rappresenta nemmeno il 50% del fabbisogno appare evidente la necessità dell'istituzione di questo Fondo.

Considerazioni

Ribadendo il nostro favore in merito al disegno di legge N. 314, vorremmo presentarvi alcune considerazioni in relazione alla tutela del minore.

È opportuno richiamare uno dei principi cardine della Convenzione dei diritti del Fanciullo di New York del 1989[2], ovvero il concetto di *best interests of the child,* posto nell'art. 3, il quale stabilisce che: "*In tutte le decisioni riguardanti i fanciulli che scaturiscano da istituzioni di assistenza sociale, private o pubbliche, tribunali, autorità amministrative o organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente".* Il principio in argomento invoca due importanti funzioni: una di controllo ed un'altra in cui il *best interests* viene utilizzato per facilitare le decisioni dei giudici. Volendo procedere ad una disamina dell'applicazione pratica di tale principio, è interessante fare riferimento alla legge 149/2001 che riconosce e garantisce la presenza di figure idonee tipicamente genitoriali.

Il Diritto del minore ad una famiglia costituisce oggetto di tutela da parte dell'ordinamento internazionale, sovranazionale e interno e riguarda, in via primaria il diritto di ciascun bambino a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia di origine, a meno che la separazione non sia necessaria a garantire il suo preminente interesse. Si evince quindi che il diritto alla famiglia, deve prevalere in ogni tipo di decisione e aiutare a definire la strada da percorrere.

A livello nazionale l'interesse del minore a vivere nel suo nucleo familiare è enunciato dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione e di affidamento dei minori, così come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, la quale riconosce per ogni persona minore di età il "diritto di vivere, crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia", nonché, coerentemente con il nuovo titolo del testo di legge, mutato nel 2001, "Diritto del minore a una famiglia".

Per la realizzazione di questo diritto, la legge fissa **cinque principi cardine**, che andremo ad esaminare.

[2] Per il testo italiano, v. https://www.unicef.it/Allegati/Convenzione_diritti_infanzia_1.pdf

1. Il nucleo familiare in difficoltà deve essere supportato con interventi idonei ad evitare l'allontanamento dei minori.

   Ai sensi della normativa vigente[3], le condizioni di indigenza del nucleo familiare non possono essere motivo di allontanamento del minore dal proprio nucleo di origine. Troppo spesso la decisione di allontanamento viene presa da una serie di concause che scaturiscono proprio dalla situazione economica della famiglia. Così come previsto dalla normativa, supportando economicamente il nucleo familiare in difficoltà, si potrebbe diminuire il numero degli allontanamenti, rappresentando anche un notevole risparmio di spesa per lo Stato. Infatti, qualora il nucleo familiare non sia in grado di provvedere autonomamente alle esigenze della vita quotidiana propria e dei minori a carico mirati al soddisfacimento di esigenze personali, relazionali, educative e riabilitative, si potrebbe intervenire con misure di sostegno e di aiuto di tipo domiciliare, abitativo, educativo, psicologico e sociale a favore della famiglia, oltre che con un impegno economico[4]. Se quest'ultimo è pari al contributo dell'affido eventualmente erogabile o al 30/50 % della retta destinata alle strutture di tipo familiare, per lo Stato significherebbe un notevole abbattimento dei costi.

2. Quando è temporaneamente impossibile per il bambino vivere nella sua famiglia d'origine, l'ordinamento italiano predispone lo strumento dell'affidamento familiare, quale breve parentesi di vita al di fuori del contesto familiare di provenienza, che consente al minore un percorso di crescita sereno in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno, senza spezzare il legame con la famiglia d'origine. Seppur risulta dai dati che circa il 50% dei minori bisognosi di tutela è inserito in famiglia affidataria, il sistema dell'affidamento familiare dovrebbe essere rafforzato e migliorato, proprio perché rappresenta il sistema più vicino e più simile alla famiglia di origine[5]. La pratica dell'affidamento familiare è ancora poco sviluppata e questo non di rado porta ad inserire in comunità molti minori che avrebbero piuttosto bisogno di andare in affidamento familiare.

3. Dove non sia possibile ricorrere all'affidamento familiare è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare.

4. Subordinatamente al fatto che sul territorio non siano presenti strutture di tipo familiare, è possibile la collocazione in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel

[3] Art. 1, c. 2, legge 184/83.
[4] Proposta di legge, Regione Lazio, De Vito "Interventi a sostegno della genitorialità e azioni per la prevenzione degli allontanamenti di minori".
[5] L'art 7 ha introdotto al comma 1-bis all'art. 2 della legge n. 183/84, l'obbligo degli enti locali di promuovere l'affidamento familiare, istituto prioritario rispetto a quello dell'accoglienza in strutture.
http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/VQAG288.pdf?_1640103799945

luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. Per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare.

5. Quando è definitivamente impossibile per il bambino vivere nella sua famiglia d'origine, lo strumento a disposizione è quello dell'adozione legittimante, che spezza il legame affettivo e giuridico con la famiglia biologica e lo sostituisce con un nuovo legame con la c.d. "famiglia sociale": la famiglia adottiva.

Lo spirito della 149/2001, oltre a voler garantire principalmente la permanenza del bambino nella sua famiglia di origine, mira a fare in modo che l'esperienza dell'affidamento sia protesa al recupero di quel legame ed al reinserimento del bambino nella sua famiglia nel più breve tempo possibile, una volta risolti i problemi di inidoneità temporanea.[6]

A tal proposito, ci si chiede: "Quanti rimangono intrappolati nel sistema e quanti effettivamente ritornano in famiglia?" Da ciò scaturisce la necessità di verificare la situazione in generale, anche attraverso l'istituzione di un sistema di monitoraggio che preveda attività di rilevazione e controllo dei casi di allontanamento, nonché delle relative attività, prestazioni sociali e sanitarie oltre alle criticità legate ai singoli casi di allontanamento.

Ciò che intendiamo esprimere attraverso le nostre considerazioni e i riferimenti alla normativa, è che la famiglia di origine, se non per alcune eccezioni, non rappresenta il nemico. E se, innanzitutto, non viene implementato il supporto necessario, il sistema risulta fallimentare, poiché il costo delle spese per il numero dei minori che necessitano di tutela continua a essere elevato.

Un'ultima considerazione va fatta dalla risultanza dei costi mensili per minore di circa 2.500–3.000 €, calcolati su stime della gestione dei servizi di accoglienza dei minori. Sarebbe opportuno capirne in maniera più analitica le voci di spesa, al fine di definire un costo standard (associato a requisiti minimi di qualità) da cui andranno scorporate le voci che possono subire una variazione su base locale (es. locazione immobile) oppure, invece dello scorporo, applicare un fattore correttivo a seconda del costo reale.

Si ritiene opportuno consigliare di tenere separati i costi diretti e indiretti, dato che sicuramente molti di questi costi indiretti erano già sostenuti dai comuni a favore di quelle famiglie per cui si è reso necessario l'allontanamento dei minori.

[6] Rif.: Minorenni fuori dalla famiglia di origine, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Ulteriori nostre considerazioni

Un modo per garantire una maggiore sicurezza nei procedimenti di allontanamento e relativo inserimento in affido familiare e/o in strutture di accoglienza per minori, potrebbe esplicitarsi attraverso l'immediata nomina al minore bisognoso di tutela, di un rappresentante, simile a quella prevista nel nostro Paese, del tutore volontario per il minore straniero non accompagnato ai sensi della Legge 47/2017, che ne curi il benessere e ne garantisca, un livello di vita adeguato al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale, anche previo collocamento presso famiglia/persona affidataria o in struttura di accoglienza adeguata alle sue esigenze[7]. La priorità dell'affidamento familiare delineato dalla legge 47/2017 è un invito agli Enti locali di promuovere la sensibilizzazione e la formazione della famiglia affidataria (senza oneri per la finanza pubblica); disposizione indubbiamente rafforzativa delle esigenze del minore.[8]

La nostra associazione è attiva nell'azione di richiesta di estensione del ruolo del tutore legale volontario anche per tutti gli altri minori privi di un ambiente idoneo a una crescita sana; infatti, da anni ci impegniamo in un processo civile per dare appoggio alla politica di massima attenzione e cura nei confronti delle persone di minore età[9]. La nomina di un tutore legale volontario per tutti i minori senza discriminazione alcuna potrebbe garantire la migliore sicurezza dei minori soli e scongiurare casi di gestione non adeguata, a volte con risvolti tragici, oltre a rappresentare notevole risparmio per le casse dello Stato. Di questo saremmo lieti di manifestarvi le nostre proposte in altro momento.

La mancata attuazione delle normative per istituire gli adeguati percorsi di preparazione e selezione da parte degli enti locali, di persone disponibili ad assumere la tutela dei minori e all'affido, determina la collocazione dei minori nelle comunità di tipo familiare. Per fortuna questo processo sta subendo un'inversione di marcia, attraverso un'evoluzione positiva per alcuni comuni che sono già da tempo attivi nella procedura di affidamento familiare, registrando notevoli risparmi, soprattutto per i comuni più piccoli.

[7] S. Abbondandolo, P. Iafrate, "XVI edizione PUBBLICAZIONI E INTERVISTE dell'Osservatorio Romano sulle Migrazioni - IDOS. https://www.dossierimmigrazione.it

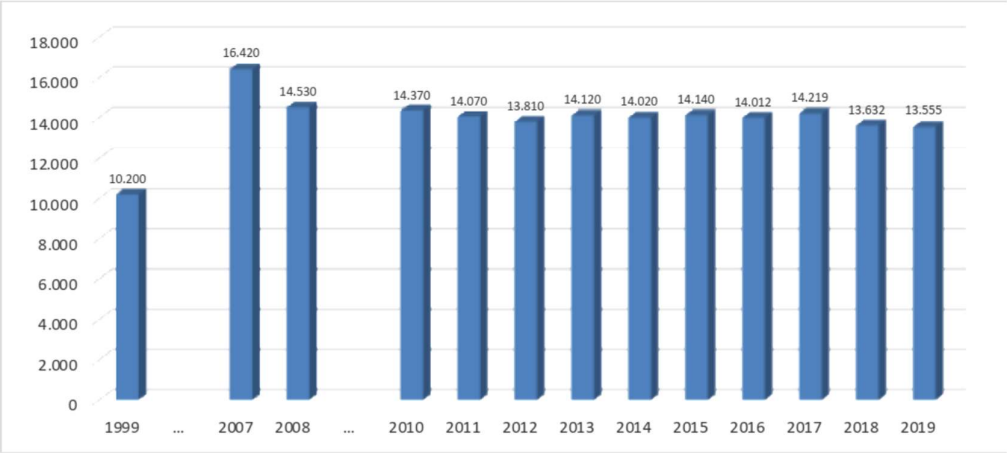
[8] P. Iafrate "Lo status giuridico del minore straniero non accompagnato, a cura del Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Regione Lazio, Avv. Jacopo Marzetti, I, Edizione, pag.149-182, Edizioni Maggioli, ISSN 978-88-916-3138-1, dicembre 2018

[9] S. Abbondandolo. Dieci storie di tutori e minori stranieri non accompagnati", p.105 – 114. A cura di: Jacopo Marzetti Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Lazio Maggioli Editore - www.maggiolieditore.it

Alcuni dati

Secondo il report ufficiale del Ministero del Lavoro, dato di fine anno 2019 si certifica la presenza di 13.555 bambini e ragazzi di minore età in affidamento familiare, un valore che rappresenta l'1,4 per mille della popolazione minorile residente. Nel nostro paese i minori stranieri non accompagnati in affidamento familiare a fine 2019 sono circa 500.

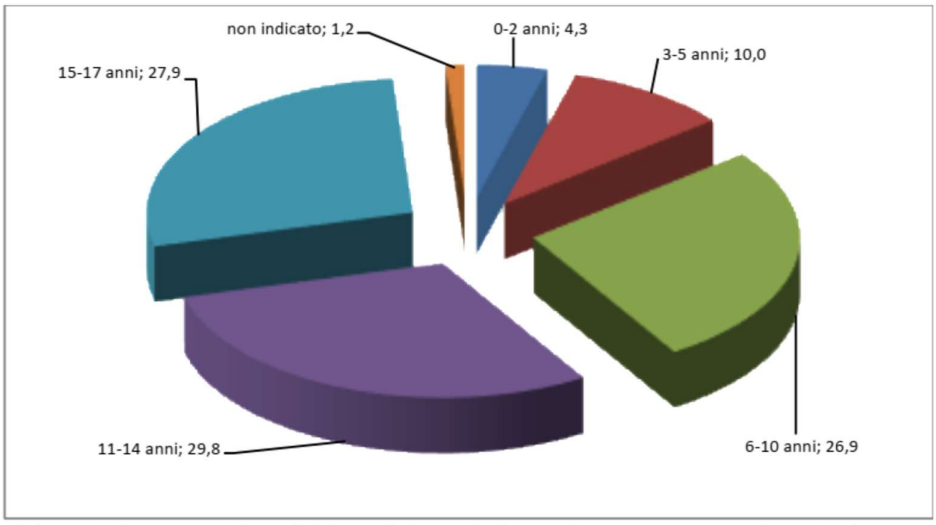
Figura 1 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti (al netto dei msna)**. Italia** (stime)**. Anni 1999, 2007, 2008, 2010-2019**



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Regioni e Province autonome – Istituto degli Innocenti

La classe di età è compresa tra i 15- 17 anni con il 9% del totale degli affidamenti per ciascun anno compreso tra il compimento del quindicesimo anno e la maggiore età, mentre molto più basse risultano le incidenze riscontrabili per ciascun anno tra i piccoli di 3-5 anni (3%) e i piccolissimi di 0-2 anni (1,4%).

Figura 3 – Bambini e adolescenti in affidamento familiare per classe di età[2]. Al 31/12/2019 (valori percentuali



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Regioni e Province autonome – Istituto degli Innocenti