



IL DIRETTORE GENERALE SANITÀ E
POLITICHE SOCIALI
TIZIANO CARRADORI

	TIPO	ANNO	NUMERO
REG.	/	/	/
DEL	/	/	/

CIRCOLARE N. 8

Ai responsabili dei servizi sociali
dei Comuni dell'Emilia-Romagna

Ai direttori generali AUSL Emilia-Romagna

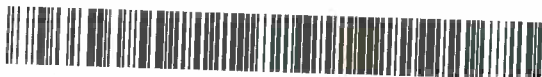
Ai direttori dei distretti dell'Emilia-Romagna

Ai direttori delle ASP

Ai presidenti delle Commissioni istruttorie ex D.G.R. 1904/2011

e, p.c.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA: GIUNTA
PG.2014. 0203236
del 12/05/2014



Ai Sindaci dei Comuni dell'Emilia-Romagna

Al Garante per l'infanzia e l'adolescenza dell'Emilia-Romagna

Al responsabile del Servizio regionale Politiche familiari, infanzia
e adolescenza

Alla responsabile del Servizio regionale Coordinamento politiche
sociali e socio educative. programmazione e sviluppo del
sistema dei servizi

Alla responsabile del Servizio regionale Salute mentale,
dipendenze patologiche, salute nelle carceri

LORO SEDI

Oggetto: circolare in merito all'attività di vigilanza sulle comunità che accolgono bambini e ragazzi

La presente circolare trova la propria ragione d'essere nella necessità di garantire una particolare attenzione al superiore interesse delle persone di minore età, anche in seguito alle segnalazioni da parte del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, relative a carenze in merito all'effettiva ed efficace applicazione della normativa in materia di vigilanza sulle comunità che accolgono minorenni, nonché dagli esiti di alcune ispezioni disposte dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni dell'Emilia-Romagna, dalle quali sono emerse alcune difformità rispetto a quanto previsto dalle normative.

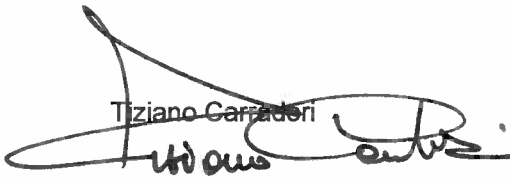
E' dunque necessario ricapitolare i precisi e ben distinti compiti che gravano su Comuni e Regione per la tutela dei ragazzi accolti nelle diverse strutture.

Si tratta di una elencazione commentata di norme vigenti, che si trasmette al fine di chiarire ed agevolare il compito di vigilanza spettante ai Comuni, da esercitarsi non solo in seguito a segnalazioni specifiche ma anche in via ordinaria e periodica.

La normativa regionale ha previsto, come noto e specificato nell'allegato, un sistema di vigilanza completo, al quale concorrono enti diversi, naturalmente a maggior tutela degli amministrati.

Specificamente, sulle modalità di intervento della Regione è mia intenzione prevedere, con successivi atti, l'istituzione di un nucleo di verifica e controllo regionale.

Cordiali saluti

Tiziano Carradori


ALLEGATO: 1

SERVIZIO POLITICHE FAMILIARI INFANZIA E ADOLESCENZA
IL RESPONSABILE**GINO PASSARINI****Oggetto: circolare in merito all'attività di vigilanza sulle comunità che accolgono bambini e ragazzi****Premessa**

Come noto, le norme in merito alla vigilanza sulle comunità per persone di minore età si situano all'interno della materia "servizi sociali", che a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione repubblicana, è di competenza legislativa esclusiva della Regione.

La L.R. 28 luglio 2008, n.14 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni", all'art. 4, in continuità con quanto previsto da norme previgenti, ha stabilito che il Comune è titolare, in via esclusiva, delle funzioni in materia di tutela dei minori, fatte salve le competenze dell'autorità giudiziaria e che, in tale veste, "esercita le funzioni di gestione, autorizzazione e vigilanza dei servizi socio-educativi a favore di bambini, adolescenti e neo maggiorenni, secondo quanto previsto dalla legge regionale n. 2 del 2003 e dai relativi provvedimenti attuativi".

La stessa L.R. 14/2008 ribadisce ed articola, inserendoli nel sistema dei servizi e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, i principi internazionali, statali e regionali a favore dei bambini e dei ragazzi che "vivono" sul territorio emiliano-romagnolo, con questo volendo sottolineare l'irrilevanza, anche e soprattutto ai fini della tutela, della situazione giuridica nella quale essi si trovano (cittadinanza, residenza, etc.). Non è infatti la situazione giuridica del minore a far nascere l'obbligo di provvedere in capo al Comune, ma la sua semplice presenza, quando la famiglia sia assente o "non adeguata", o sia la famiglia stessa a dichiararsi bisognosa di sostegno per lo svolgimento della sua funzione educativa.

In caso il Comune abbia delegato l'esercizio delle funzioni socio-assistenziali all'Ausl, il Comune stesso ha comunque l'obbligo di vigilare sul loro corretto esercizio, secondo quanto previsto in generale dall'istituto della delega, permanendo in ogni caso in capo al delegante la responsabilità del corretto adempimento delle funzioni.

Nei casi in cui, invece, il Comune abbia conferito ad un'Unione di Comuni funzioni inerenti la tutela dei minori (che rientra nella funzione sociale), la competenza specifica è rimessa all'Unione stessa.

La direttiva approvata con delibera della Giunta regionale n. 1904/11, dà dunque attuazione alla L.R. 12 marzo 2003, n. 2 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". nonché alla L.R. 14/08, che per le funzioni di vigilanza dei Comuni si richiama espressamente alla prima legge.

Occorre ricordare che, in merito al potere sostitutivo della Regione, è vigente l'art. 19 comma 4 della L.R. 2/2003, nel testo risultante dalla modifica intervenuta in seguito alla sostituzione del testo originario da parte della legge 6/2004¹. Si ritiene assolutamente preferibile, tuttavia, nella più ampia accezione del

¹ Si riporta di seguito l'art 30 della L.R. 6/2004 che ha regolamentato il potere sostitutivo della Regione in tutti i settori della legislazione vigente:

principio di leale collaborazione, l'esercizio del potere regionale di controllo e verifica, come descritto nella presente circolare.

In base all'art. 36 della L.R. 2/03, "le funzioni amministrative concernenti la **vigilanza** sui servizi e le strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie sono attribuite, ferme restando le funzioni di vigilanza dell'Azienda unità sanitaria locale, ai Comuni che le esercitano avvalendosi dell'organismo tecnico di cui all'articolo 35, comma 4". Lo stesso articolo stabilisce inoltre che "la **vigilanza** si esercita mediante **richiesta di informazioni, ispezioni e controlli periodici** sulle strutture e sui servizi, anche a seguito di eventuali segnalazioni"

Al potere di vigilanza è collegato il sistema delle sanzioni, previste all'art. 39 della stessa legge, che stabilisce inoltre che "l'accertamento, la contestazione e la notifica della violazione, nonché l'introito dei proventi, sono di competenza dei Comuni."

Anche la legge regionale 28 aprile 1984, n. 21 "Disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale" e successive modifiche, stabilisce (art. 5, comma 1): "L'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui alla presente legge compete agli enti che (...) esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono". La L.R. 14/08 ha inoltre elevato al rango di legge un principio già noto nell'ambito sociale: ha infatti previsto, all'art. 6, " 1. La Regione:... può disporre controlli e verifiche sulle comunità autorizzate che accolgono minori, dandone comunicazione al Comune competente alla vigilanza ²".

Si è dunque voluto creare un sistema di vigilanza completo, al quale concorrono enti diversi, naturalmente a maggior tutela degli amministrati. Rilevante è la diversa terminologia usata dal legislatore regionale nell'elencare le competenze in capo ai vari enti: per i Comuni si parla di una "funzione di vigilanza", alla Regione è data la possibilità di "disporre controlli e verifiche (...) dandone comunicazione al Comune competente alla vigilanza".

Art. 30 Potere sostitutivo - Abrogazione dell'[articolo 16 della legge regionale n. 3 del 1999](#).

1. Nelle materie di propria competenza legislativa, la Regione, nel rispetto del principio di leale collaborazione, esercita il potere sostitutivo sugli Enti locali nei casi in cui vi sia una accertata e persistente inattività nell'esercizio obbligatorio di funzioni amministrative e ciò sia lesivo di rilevanti interessi del sistema regionale e locale.

2. A tal fine, la Giunta regionale, sentita la commissione di esperti designati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali, di cui all'articolo 28, chiamata ad esprimersi in merito alla sussistenza dei presupposti per l'esercizio dei poteri sostitutivi, assegna all'ente inadempiente un termine per provvedere non inferiore a trenta giorni, salvo deroga motivata da ragioni d'urgenza.

3. Decorso inutilmente tale termine e sentito l'ente interessato, gli atti sono posti in essere in via sostitutiva dalla Regione, anche attraverso la nomina di un commissario, dandone comunicazione alla Conferenza Regione-Autonomie locali.

4. Le procedure del presente articolo si applicano a tutti i casi di potere sostitutivo previsti dalla legislazione regionale vigente, che si intendono modificati.

5. L'[articolo 16 della legge regionale n. 3 del 1999](#) è abrogato.

² La disposizione era già presente nella Dgr 564/2000 "Direttiva regionale per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori, portatori di handicap, anziani e malati di AIDS, in attuazione della L.R. 12 ottobre 1998, n. 34", dalla quale, a partire dalla Dgr 846/07 "Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi" sono state stralciate le parti relative all'accoglienza di minori, e nella stessa Dgr 846/07, ora sostituita dalla Dgr 1904/11, che richiama la L.R. 14/08.

Vigilanza del Comune

La Dgr 1904/11 stabilisce: "Il Comune può verificare, anche avvalendosi della commissione istruttoria, la permanenza delle condizioni per l'autorizzazione".

Fermo l'obbligo di vigilanza di cui si è detto sopra, la norma ha voluto lasciare al Comune l'autonoma possibilità di individuare l'organismo adibito alla vigilanza (comunque individuato con apposito atto), indicando come possibilità che, come avviene in altri ambiti del settore sociale, il potere stesso venga assegnato (sempre con atto formale), alla Commissione istruttoria prevista dalla direttiva stessa.

Occorre quindi distinguere il potere di visita e sopralluogo che compete alla Commissione nell'ambito dell'attività istruttoria, prima dell'espressione del parere in vista dell'autorizzazione al funzionamento, da quello connesso al potere di vigilanza esercitabile dopo l'autorizzazione dal Comune, che, come detto, può avvalersi a tale scopo della Commissione o di altro organismo allo scopo individuato.

Solo nel secondo caso di vigilanza esercitata dopo l'autorizzazione, infatti, l'esito negativo della vigilanza potrà eventualmente dar luogo a sanzioni da parte del Comune, mentre nel primo caso la conseguenza potrà essere la richiesta da parte della commissione stessa di modifiche alla struttura o al progetto, per adeguarli ai requisiti richiesti per l'autorizzazione al funzionamento e, al limite, la mancata concessione dell'autorizzazione al funzionamento.

Nell'ottica della L.R. 14/2008 e di una più matura concezione delle funzioni di vigilanza, la stessa potrà consistere, oltre che nella verifica della permanenza dei requisiti strutturali e funzionali richiesti per l'autorizzazione al funzionamento, anche nell'esame della coerenza tra il "Progetto quadro" e – a seconda dei casi – lo specifico progetto individualizzato (progetto educativo individualizzato, progetto educativo individualizzato integrato, progetto di vita).

Come noto, a partire dalla DGR 846/07, ora sostituita dalla DGR 1904/11, la scelta è stata quella di non istituire nuove Commissioni, ma di avvalersi di quelle già funzionanti ai sensi della DGR 564/2000, **modificandone tuttavia sensibilmente la composizione**³, per adeguarla maggiormente ai suoi compiti nel delicato settore delle comunità per minori, tramite l'inserimento di professionalità specializzate sull'infanzia e l'adolescenza (pediatri, neuropsichiatri infantili, coordinatori pedagogici).

L'inserimento della figura del coordinatore pedagogico, competente a valutare gli aspetti più squisitamente educativi dell'attività, ma anche di quella del pediatra, del neuropsichiatra infantile e dell'esperto di tutela dei diritti dei minori, fermo restando il carattere normalmente collegiale dell'attività della Commissione, sottolinea l'importanza di assicurare ai ragazzi che vivono nelle comunità un'adeguata risposta ai loro bisogni affettivi e di cura, inoltre ed al di là della verifica dei requisiti formali richiesti per l'autorizzazione al funzionamento.

Tale configurazione è stata pensata sia per garantire un'istruttoria più possibile competente ed idonea, sia per consentire una vigilanza corretta ed efficace. Infatti l'attività di vigilanza, pur essendo

³ La Dgr 1904/11, così come la Dgr 846/07, infatti, ha stabilito, per economia di mezzi amministrativi: " Il comune per l'accertamento dei requisiti previsti dalla presente direttiva si avvale della commissione prevista nella delibera della Giunta regionale 564/2000 così modificata:

- in luogo dell'esperto in organizzazione e sicurezza del lavoro, e inserito un coordinatore pedagogico proposto dal Coordinamento pedagogico provinciale;
- in luogo dell'esperto di edilizia socio-sanitaria, un esperto di edilizia civile;
- in luogo dell'esperto di organizzazione e gestione di servizi sociali, un responsabile di servizio sociale minori designato dal comune capoluogo, in accordo con il soggetto capofila del distretto;
- in luogo dell'esperto in materia di neuropsichiatria e riabilitazione, un esperto in materia di neuropsichiatria infantile nominato dal Direttore generale dell'AUSL competente;
- in luogo dell'esperto in geriatria, un esperto in pediatria nominato dal Direttore generale dell'AUSL competente;
- in luogo dell'esperto in materia di assistenza ai minori, un rappresentante scelto tra persone esperte in materia di tutela dei diritti dei minori, designato dal coordinamento tecnico provinciale su indicazione del terzo settore o delle rappresentanze provinciali delle comunità."

naturalmente vocata alla individuazione di eventuali carenze o disfunzionalità, anche al fine dell'erogazione delle relative sanzioni da parte del Comune, può essere utilizzata come strumento per rilevare le lacune e porvi rimedio, anche in accordo con il soggetto vigilato.

La Corte costituzionale (vedi, da ultima, la sentenza 106/2006), ha infatti in più occasioni affermato che "la vigilanza è spesso la fonte dell'individuazione di fattispecie sanzionabili o comunque di carenze che richiedono interventi **anche non sanzionatori diretti ad assicurare il rispetto di una determinata disciplina**" (sentenze 384 del 2005 e n. 63 del 2006). La stessa ratio è sottesa alle recenti Linee guida in materia di Controlli ai sensi dell' art. 14, comma 5 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35, contenute nell'Intesa sancita in Conferenza Unificata nella seduta del 24 gennaio 2013, che raccomanda "una **modernizzazione della nozione di controllo** (...) verso una più moderna funzione tesa ad assicurare l'effettivo adempimento sostanziale alle disposizioni poste a tutela degli interessi pubblici, anche attraverso un'azione di orientamento e collaborazione". In questa ottica, e in ossequio al principio del superiore interesse del minore⁴, si vorrebbe giungere ad una vigilanza per così dire "di sostegno", specialmente riguardo alla componente educativa, che miri al ripristino della situazione compromessa, accanto e al di là dell'individuazione delle fattispecie sanzionabili.

Come sopra ricordato, l'art. 36 della L.R. 2/2003 stabilisce che la **vigilanza comunale** si eserciti "mediante richiesta di informazioni, ispezioni e controlli periodici sulle strutture e sui servizi, anche a seguito di eventuali segnalazioni". Sono dunque previste due tipologie di vigilanza comunale:

- a) **periodica**
- b) **a seguito di segnalazioni.**

Riguardo alla **vigilanza periodica**, si ritiene di **stabilire nella percentuale minima del 10 % delle comunità ubicate sul territorio comunale, il numero di comunità da sottoporre annualmente alla vigilanza.**

I Comuni stabiliranno, eventualmente nello stesso atto di nomina degli organismi competenti alla vigilanza, modalità e tempi dell'attività stessa, tenendo conto del dettato legislativo di cui sopra. Ai sensi dell'art. 36, comma 3 della L.R. 2/2003, gli organismi tecnici individuati come competenti alla vigilanza trasmettono al Comune, alla Provincia e alla Regione una relazione (annuale) sugli esiti dell'attività di vigilanza periodica e a seguito di segnalazioni.

Come detto, l'esito della vigilanza comunale potrà essere l'irrogazione di sanzioni da parte del Comune stesso. Le fattispecie sanzionabili sono elencate all'art. 39 della L.R. 2/03. E' inoltre da segnalare che, in base all'art. 39, comma 3 della L.R. 2/2003, il Comune può procedere alla revoca o alla sospensione dell'autorizzazione al funzionamento se "accerti il venire meno dei presupposti che hanno dato luogo al suo rilascio". Il tenore letterale della norma, che fa riferimento a "presupposti" e non a "requisiti", vuole allargare l'ambito del controllo e delle relative sanzioni alle situazioni dannose o pericolose, non riconducibili a carenza di specifici requisiti. In sintonia con tale norma, le direttive regionali (prima la DGR 846/07, poi la DGR 1904/11) non consentono la concessione dell'autorizzazione al funzionamento in caso di mancanza di requisiti relativi alla salute e alla sicurezza degli ospiti, requisiti non puntualmente elencati, ma richiamati come categoria.

Tale potere è conferito al Comune autonomamente, in continuità con la funzione di tutela dei minori, da sempre conferito ai Comuni e confermato dall'art. 15, comma 5, lettera a) della L.R. 2/2003 e dall'art. 4,

⁴ In attuazione di quanto previsto all'articolo 3 della convenzione sui diritti dell'infanzia, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176, che stabilisce: "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente".

comma 2, della L.R. 14/08.

Naturalmente i Comuni potranno stabilire autonomamente le modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza, anche se la direttiva 1904/2011, in continuità con quanto previsto dalla L.R. 2/2003 (art. 36), indica la possibilità di avvalersi dell'organismo istruttorio (Commissione), che certamente dispone al suo interno delle competenze necessarie ad una corretta ed efficace vigilanza.

L'art. 36 della L.R. 2/2003 fa salve le funzioni di vigilanza dell'Azienda USL, che riguarda più propriamente questioni igienico sanitarie regolate da norme specifiche, e che pertanto esulano dall'ambito della presente circolare. Inoltre l'articolo 5 della richiamata L.R. 21/84 stabilisce: "Per le violazioni in materia sanitaria, nonché relative alla tutela e alla sicurezza del lavoro, anche connesse a funzioni attribuite agli enti locali, la competenza all'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie spetta all'Azienda USL".

Controlli e verifiche della Regione. Ratio dell'intervento regionale

È indispensabile interrogarsi circa la natura e la funzione del potere regionale di verifica e controllo storicamente previsto dalla normativa in materia di comunità, escludendo in partenza che si tratti di una replica del potere di vigilanza comunale. Anche le citate Linee guida statali, infatti, raccomandano "5.3 Coordinamento delle attività di controllo. Al fine di ridurre o eliminare inutili, sproporzionate o non necessarie duplicazioni, le amministrazioni adottano strumenti di coordinamento tra i diversi soggetti che esercitano l'attività di controllo. Le amministrazioni, individuano preliminarmente il livello ottimale delle attività di coordinamento per valorizzare al meglio le sinergie tra tutti gli attori coinvolti."

Casi di intervento della Regione

In quest'ottica sarà utile esaminare, per sommi capi e a titolo esemplificativo, la casistica che può dar luogo all'intervento regionale e le conseguenze, anche sul piano procedurale, che possono derivarne.

L'intervento regionale può essere innanzitutto richiesto da cittadini che abbiano un interesse nella buona gestione delle comunità (genitori, parenti, tutori, personale delle stesse comunità), ma anche istituzioni (Consiglieri regionali, Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Garante per le persone ristrette) **a condizione che abbiano già attivato la strada maestra della segnalazione al Comune** ove è situata la comunità. Ciò in quanto è **il Comune titolare del potere di vigilanza, mentre alla Regione spetta un intervento che a quel potere si affianca, ma non lo sostituisce**, tanto è vero che la norma prevede l'obbligo di comunicazione da parte della Regione al Comune dell'intervento da effettuare.

Un caso specifico è rappresentato dalla **segnalazione da parte dell'Autorità giudiziaria**: in questo caso si tratta dell'attivazione del potere amministrativo da parte di un diverso potere (quello giudiziario), per ottenere un risultato diverso da quello conseguibile dall'Autorità segnalante. In questo caso la Regione attiverà il Comune competente (se non già coinvolto) per l'ordinaria attività di vigilanza, e potrà poi intervenire direttamente secondo le modalità di seguito elencate.

La Regione può inoltre intervenire in ogni caso nel quale ciò si manifesti opportuno, salvo sempre l'obbligo di immediata comunicazione al Comune, affinché lo stesso attivi, in prima istanza, la vigilanza eventualmente omessa o lacunosa.

Modalità di intervento della Regione

Anche a seguito della richiesta, la Regione, dandone comunicazione al Comune competente, potrà dunque, da subito, richiedere una relazione ai servizi che hanno collocato i ragazzi nella comunità, anche in attuazione di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria. La richiesta deve avvenire in forma scritta e indicare i fatti da verificare e i tempi dati. Ciascun servizio inviante deve fornire alla Regione una relazione scritta nella quale, oltre ai risultati delle verifiche richieste, deve indicare una valutazione circa le condizioni di benessere psico-fisico dei ragazzi accolti.



Gino Passarini